

Analisis CSIS

Vol. 39, No. 1, Maret 2010

ISSN 1829-5908

DAFTAR ISI

PENGANTAR REDAKSI

2 – 4

ANALISIS PERISTIWA

- ❑ *Tinjauan Perkembangan Politik:*
Evaluasi 100 hari Kinerja Kabinet Indonesia Bersatu II: Sukses atau Gagal ?
Alexandra Retno Wulan
- ❑ *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:*
 - Mengikuti Arus Membaiknya Perekonomian Dunia
Mochamad Pasha
 - Mengejar Pasar Sampai ke China
Djisman Simandjuntak
- ❑ *Tinjauan Perkembangan Regional dan Global:*
 - Tantangan Indonesia Menghadapi Perdagangan Bebas ASEAN-China
Jusuf Wanandi
 - Tantangan Hubungan Diplomatik Indonesia-China
Jusuf Wanandi

5 – 26

27 – 48

49 – 53

54 – 59

60 – 62

ARTIKEL

- ❑ Menghadapi Tantangan China dalam ACFTA
Lepi T Tarmidi
- ❑ Liberalisasi di Sektor Jasa Keuangan dan Dampaknya terhadap Negara-negara Anggota ASEAN
Indira Hapsari
- ❑ Akuntabilitas Politik Pemerintahan Daerah Terbelah di Kabupaten Soppeng, Sulawesi Selatan
Muhammad Aswad
- ❑ Berpaling Kembali ke Pancasila
Arief Priyadi

63 – 75

76 – 100

101 – 131

132 – 160

PENGANTAR REDAKSI

Implementasi perjanjian perdagangan bebas antara ASEAN-China yang dimulai 1 Januari 2010 banyak mengundang berbagai tanggapan dari banyak kalangan maupun para pengusaha ASEAN. Perjanjian perdagangan bebas bertujuan untuk membuka rintangan—berupa tarif dan nontarif—yang menghambat arus barang dan jasa. Realisasi perjanjian yang disebut Perjanjian Perdagangan Bebas ASEAN-China itu akan berimplikasi semakin mudahnya barang China dan produk negara ASEAN mengalir dari suatu negara produsen ke pasar negara lain. Barang-barang produksi China sejak lebih kurang 20 tahun terakhir ini merajalela dan membanjiri pasar dunia, terutama karena harganya yang sangat murah, dan dapat dikatakan tidak ada negara lain yang bisa menandinginya, baik negara maju maupun negara berkembang. Dahulu China adalah negara yang tertutup di balik *tirai bambu*, tetapi sekarang telah menjadi negara yang ekonominya terbuka. Adalah sangat sulit untuk menjawab mengapa barang-barang buatan China sangat murah. Murahannya barang-barang asal China merupakan suatu fenomena yang tidak bisa dilawan oleh negara manapun di dunia.

Dalam artikel berjudul “Menghadapi Tantangan China dalam ACFTA” *Lepi T Tarmidi* menulis bahwa sebagian dari produk-produk yang diekspor China adalah barang dari investor negara-negara maju dan negara-negara lain yang relokasi pabriknya ke China. Di sini bisa diterapkan ketentuan tentang *rules of origin*. Sementara itu, ekspor total non-migas Indonesia meningkat cukup berarti sebesar 80,1 persen dari US\$ 54,13 miliar tahun 2004 menjadi US\$ 97,47 miliar, tetapi impornya naik lebih cepat lagi, yaitu sebesar 125,4 persen dari US\$ 34,55 miliar menjadi US\$ 77,87 miliar. Dengan demikian, perdagangan non-migas Indonesia masih mengalami surplus yang cukup besar. Sedangkan perdagangan non-migas Indonesia dengan China adalah relatif kecil, hanya sebesar 5,8 persen pada sisi ekspor tahun 2004, dan kemudian naik menjadi 9,1 persen tahun 2009. Pada sisi impor pangsaanya hanya 9,8 persen tahun 2004 dan naik menjadi

17,1 persen tahun 2009. Sementara itu, kenaikan ekspor non-migas Indonesia ke China selama kurun waktu tersebut naik sebesar 182,9 persen dan impornya naik sangat cepat sebesar 297,1 persen. Secara keseluruhan perdagangan non-migas Indonesia dengan China masih seimbang ketika tahun 2004, tetapi mengalami defisit yang relatif besar pada tahun 2009. Jadi volume impor Indonesia dari China, meskipun ada kenaikan yang cukup tinggi, secara keseluruhan masih relatif kecil.

Artikel *Indira Hapsari* berjudul “Liberalisasi di Sektor Jasa Keuangan dan Dampaknya terhadap Negara-negara Anggota ASEAN” dalam penelitiannya antara lain menyebutkan bahwa liberalisasi di sektor jasa diyakini dapat memberikan keuntungan bagi anggotanya melalui efisiensi dan pertumbuhan. Keuntungan yang didapat melalui liberalisasi di sektor jasa tersebut diyakini lebih besar dari liberalisasi perdagangan barang. Penghilangan hambatan masuk seperti aplikasi untuk perijinan, yang dikenakan pada tidak hanya penyedia jasa asing, tetapi juga penyedia jasa domestik, akan meningkatkan persaingan antara kedua penyedia jasa tersebut. Hal ini pada akhirnya dapat menciptakan skala perdagangan jasa yang lebih besar lagi dan menciptakan cakupan kegiatan ekonomi yang lebih besar untuk meningkatkan pertumbuhan. Meskipun misalnya, skala ekonomi tersebut tidak meningkat, liberalisasi perdagangan jasa tetap akan memberikan efek positif. Hal ini karena liberalisasi sektor jasa akan memberikan *spill-over benefit* melalui pergerakan modal dan tenaga kerja, bersamaan dengan produktivitas yang meningkat sehingga pada akhirnya akan menyebabkan pertumbuhan ekonomi yang semakin tinggi. Oleh karena itu liberalisasi perdagangan jasa diperlukan untuk mempercepat pertumbuhan. Hanya saja, karakteristik perdagangan jasa dan barang berbeda.

Muhammad Aswad dalam artikel berjudul “Akuntabilitas Politik Pemerintahan Daerah Terbelah di Kabupaten Soppeng, Sulawesi Selatan” menyoroti partisipasi aktif dan terbuka antara pemerintah dan masyarakat dalam penyusunan rencana kerja pemerintah daerah (RKPD) Kabupaten Soppeng tahun 2008. Disebutkan, faktor pendukung utama sehingga akuntabilitas pemerintahan daerah dalam penyusunan RKPD dapat terlaksana adalah ketaatan terhadap nilai-

nilai sosial, baik oleh penyelenggara pemerintahan maupun seluruh *stakeholders* yang terlibat. Disamping itu, adanya komitmen politik pimpinan daerah (Kepala Daerah dan DPRD) dan pemahaman terhadap kewenangan dan peran masing-masing penyelenggara pemerintahan. Pihak eksekutif dan DPRD menyadari bahwa posisi mereka adalah mitra dalam penyelenggaraan pemerintahan dan membangun di Kabupaten Soppeng.

“Berpaling Kembali ke Pancasila” sebagai artikel terakhir yang ditulis *Arief Priyadi* menyebutkan bahwa di era yang lalu Pancasila menjadi ideologi tertutup dan dipakai untuk kepentingan kelompok penguasa, bukan untuk kepentingan dan kemaslahatan publik. Karena itu kini waktunya untuk melakukan pemaknaan ulang terhadap Pancasila, yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat madani dan demokrasi. Upaya itu antara lain berupa: *Pertama*, memperluas kajian Pancasila pada tema-tema kontemporer, seperti demokrasi, hak asasi manusia, *civil society* dan *good governance*; *kedua*, membangun basis rasionalisme dan penelitian mendalam terhadap gagasan politik Indonesia berdasarkan Pancasila; *ketiga*, mentradisikan dialog interaktif dan konstruktif di antara berbagai elemen bangsa sehingga terbangun kesamaan visi dalam melihat Indonesia ke depan. Model indoktrinasi hanya akan membungkam sikap kritis; dan *keempat*, Pancasila perlu hadir dalam bentuk yang lebih ilmiah, melalui dialog-dialog yang lebih akademis, terutama dalam bentuk menggali lagi pemikiran-pemikiran keindonesiaan yang berkembang pada banyak suku bangsa termasuk masyarakat adat yang betul-betul masih hidup. Sehingga Pancasila bukanlah doktrin yang diwariskan melainkan terus-menerus mengalami penggalan.

REDAKSI

ANALISIS PERISTIWA

TINJAUAN PERKEMBANGAN POLITIK EVALUASI 100 HARI KINERJA KABINET INDONESIA BERSATU II: SUKSES ATAU GAGAL?

Alexandra Retno Wulan

PENGANTAR

Pada triwulan pertama tahun 2010 isu politik Indonesia banyak diwarnai dengan evaluasi terhadap kinerja 100 hari Kabinet Indonesia Bersatu II (periode 2009-2014). Seperti dinamika politik pada umumnya, kubu pendukung Presiden terpilih Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) menilai bahwa Kabinet Indonesia Bersatu II memiliki pencapaian luar biasa selama 100 hari pertama berkuasa. Akan tetapi, di sisi lain, pihak oposisi menilai bahwa Presiden SBY telah gagal dalam 100 hari pemerintahannya.

Artikel ini mencoba memberikan penilaian yang obyektif terhadap kinerja kabinet dalam 100 hari pertama, terutama kementerian yang berada di bawah koordinasi kantor kementerian bidang politik, hukum dan keamanan. Artikel ini menawarkan sebuah panduan penilaian sederhana dengan menggunakan sistem skoring. Mekanisme ini secara obyektif akan memberikan indikator penilaian yang dapat mengkuantifikasi kinerja 8 kementerian di bidang politik, hukum dan keamanan. Delapan kementerian itu adalah: (1) Kementerian Koordinasi bidang Politik, Hukum dan Keamanan; (2) Kementerian Dalam Negeri; (3) Kementerian Luar Negeri; (4) Kementerian Pertahanan; (5) Kementerian Hukum dan HAM; (6) Kementerian Pen-

dayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi; (7) Kejaksaan Agung; dan (8) Kepolisian Negara. Selanjutnya, artikel ini dibagi dalam tiga subjudul, yaitu: kerangka pemikiran dan metodologi; hasil panduan penilaian, sukses atau kegagalan; dan kesimpulan untuk menutup keseluruhan artikel ini.

KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODOLOGI

Konsep negara-bangsa berawal di tahun 1648 saat ditandatanganinya Perjanjian Westphalia yang mengakhiri Perang 30 tahun di daratan Eropa. Perjanjian tersebut memberikan beberapa prinsip dasar yang berlaku di Eropa¹ dan akhirnya diadaptasi secara global, seperti misalnya prinsip kedaulatan negara. Sebagai konsekuensi logis dari konsep negara-bangsa ini, maka negara harus berfungsi sebagai alat bangsa dalam mencapai keselamatan dan kesejahteraan. Dalam dunia modern, negara direpresentasikan oleh pemerintahnya, dengan demikian maka pemerintahlah yang harus bekerja atas nama rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam konteks negara demokratis.

Salah seorang pemikir klasik dari India, Kautilya, memperkenalkan empat prinsip utama dari pemerintahan. Kautilya percaya bahwa Raja, sebagai bagian dari pemerintahan saat itu, wajib memastikan terwujudnya Raksha, Vridhi, Palana dan Yogakshema². Raksha adalah perlindungan. Prinsip ini mewajibkan pemerintah untuk melindungi kekayaan negara dan seluruh hal yang terkait dengan kekayaan tersebut termasuk rakyat. Vridhi adalah prinsip pengembangan yang berhubungan dengan mekanisme untuk mengembangkan kekayaan negara. Palana adalah prinsip pemeliharaan, baik dalam konteks kekayaan negara maupun isinya. Terakhir, Yogakshema adalah prinsip penjagaan negara dan warganya. Dengan demikian, menjadi hal utama untuk memastikan pemerintah memenuhi tugas dan kewajibannya kepada rakyat. Oleh karena itu penilaian terhadap

¹ Versi lengkap dari perjanjian Westphalia dapat diakses di http://avalon.law.yale.edu/17th_century/westphal.asp, terakhir diakses pada 12th February 2010

² Sanjiv Agarwal, *Corporate Governance: Concept and Dimensions*, (India: Snow White Publications, 1st edition, 2003), halaman 17.

kinerja pemerintah menjadi wajib dilakukan secara terus menerus sebagai salah satu instrumen pengawasan yang dilakukan secara obyektif.

Berdasarkan sejarah politik, tradisi penilaian 100 hari pertama dalam masa pemerintahan berawal dari tahun 1930-an. Pada 4 Maret 1933, Franklin Delano Roosevelt mengambil alih pemerintahan Amerika Serikat tepat setelah periode "Great Depression". Selama periode tersebut, Kongres Amerika Serikat juga didominasi oleh Partai Demokrat. Oleh karena itu, Presiden Roosevelt berinisiatif menjanjikan akan diundangkannya berbagai legislasi hanya dalam 100 hari pertama masa pemerintahannya yang bertujuan untuk mengatasi dan memperbaiki krisis ekonomi³. Setelah janji Presiden Roosevelt tersebut, berbagai pemimpin Amerika Serikat dan pemimpin dunia lainnya menjadikan 100 hari pertama sebagai indikator penilaian awal sebuah masa pemerintahan.

Indonesia juga pada akhirnya mengadaptasi tradisi penilaian kinerja 100 hari pertama tersebut. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sendiri yang menjanjikan akan melakukan evaluasi kinerja kabinetnya setelah 100 hari pertama berakhir⁴. Presiden SBY malahan meminta para calon menteriya menandatangani pakta integritas yang salah satunya mencantumkan bahwa mereka berkenan dievaluasi setelah 100 hari pertama berakhir.

Presiden SBY kemudian mengumumkan program kerja 100 hari kabinetnya yang terdiri dari 45 program kerja (P) dan 129 rencana aksi (A) sebagai target keberhasilan Kabinet Indonesia Bersatu II⁵. Ketiga menteri koordinasi telah memberikan nilai positif terhadap pencapaian serta kinerja kementerian yang berada di bawah koor-

³ Fred L. Israel, *Franklin Delano Roosevelt* (New York: Chelsea House, 1985).

⁴ The Jakarta Post, "SBY to prepare 100 days program, new cabinet" accessed on 15 February 2010 at <http://www.thejakartapost.com/news/2009/08/20/sby-prepare-100day-program-new-cabinet.html>; see also The Jakarta Post, "SBY briefs 16 ministerial candidates", 18 October 2009, <http://www.thejakartapost.com/news/2009/10/18/sby-briefs-16-ministerial-candidates.html> and The Jakarta Post, "Ministers hit ground running, as ordered by SBY", 23 October 2009, <http://www.thejakartapost.com/news/2009/10/23/ministers-hit-ground-running-ordered-sby.html>

⁵ <http://www.indonesia.go.id>

dinasi masing-masing, walaupun saat ini pemerintah dihantui berbagai kasus politik yang rumit⁶.

Menurut pengamat politik dari Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), Siti Zuhro, dalam jangka waktu singkat, 100 hari pertama memang tidak mudah dicapai banyak hal bagi pemeritahan siapapun. Namun setidaknya, pemerintahan tersebut sudah dapat menyiapkan landasan yang kuat bagi pemerintahan selama 4 tahun ke depan dalam 100 hari pertama⁷. Kevin Keogh menambahkan beberapa panduan kriteria yang dapat digunakan untuk menilai keefektifan kinerja pemerintah⁸. Salah satu criteria yang termasuk di dalamnya adalah identifikasi awal dan prinsip keterbukaan informasi yang dapat digunakan untuk memastikan adanya pengawasan dan akuntabilitas pemerintahan. Identifikasi awal menurut Keogh dapat diwujudkan dengan adanya wacana-wacana yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk mendapatkan tanggapan publik, sementara keterbukaan informasi adalah adanya informasi yang bisa diakses publik mengenai kebijakan yang diambil oleh pemerintah.

Dengan demikian, panduan penilaian ini hanya akan fokus menilai tiga komponen efektivitas pemerintahan saja, yaitu: (1) identifikasi awal yang diwujudkan dalam wacana kebijakan; (2) landasan dan komitmen kebijakan yang diwujudkan dalam produk regulasi; dan (3) keterbukaan informasi untuk publik. Penilaian akan diberikan dengan menjumlahkan skor untuk ke-50 indikator bagi kementerian di bidang politik, hukum dan keamanan (8 kementerian yang bertanggung jawab atas 11 program kerja (P) dan 46 rencana aksi (A)).

Panduan penilaian ini secara sederhana menggunakan sistem skor dikotomi (skor 1 apabila ditemukan dan skor 0 apabila tidak ditemukan). Sistem skor ini tidaklah tanpa kekurangan, akan tetapi setidaknya sistem ini menawarkan mekanisme yang paling sederhana. Oleh karena itu panduan penilaian ini mungkin tidak dapat menunjukkan bobot prioritas kebijakan maupun analisa lain yang

⁶ The Jakarta Post, "100-day programs running well: Hatta", 28 January 2010.

⁷ The Jakarta Post, "Gov't 100 days programs 'unassessable': Observers", 27 January 2010.

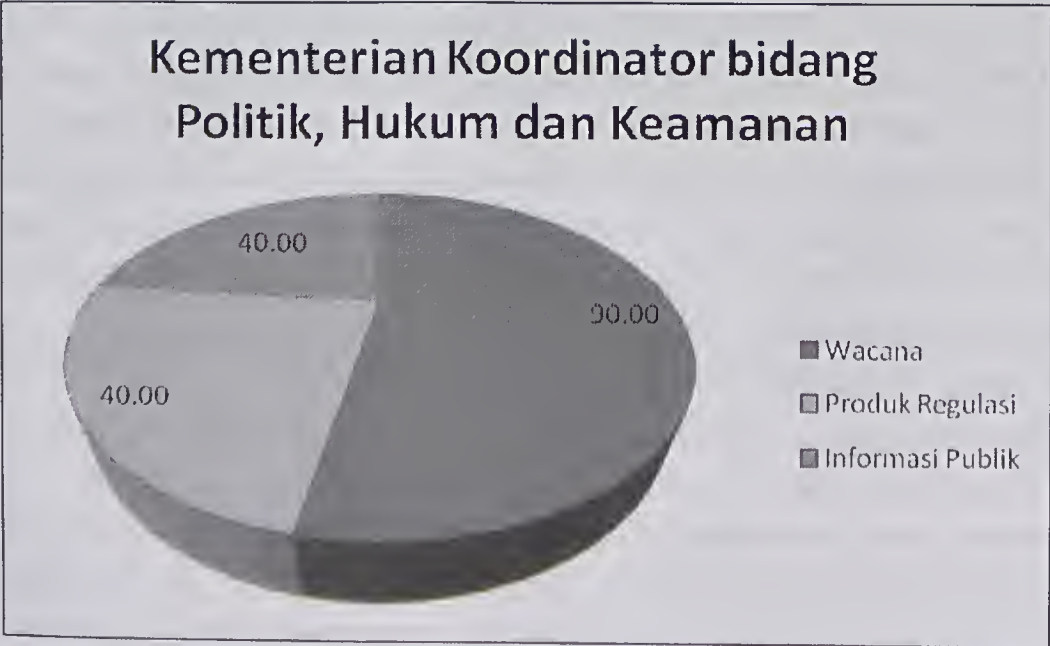
⁸ Kevin Keogh, "Science advice for government effectiveness: A Canadian approach", diakses at <http://www.csta-cest.ca/files/iptsarticlekkeough.pdf>, terakhir diakses pada 15 Februari 2010.

lebih tajam karena semua indikator memiliki bobot yang sama sehingga mungkin tidak dapat membedakan area abu-abu yang mungkin muncul dalam penilaian. Penilaian ini menggunakan berbagai sumber data terbuka, seperti halaman situs resmi dari masing masing kementerian, surat kabar, maupun berbagai publikasi lain yang dapat diakses tanpa mekanisme khusus tertentu. Cara pengumpulan data ini dimaksudkan sekaligus untuk menguji derajat keterbukaan informasi mengenai kebijakan yang sudah dicanangkan oleh pemerintah dalam 100 hari pertama ini.

HASIL PENILAIAN: KEBERHASILAN ATAU KEGAGALAN ?

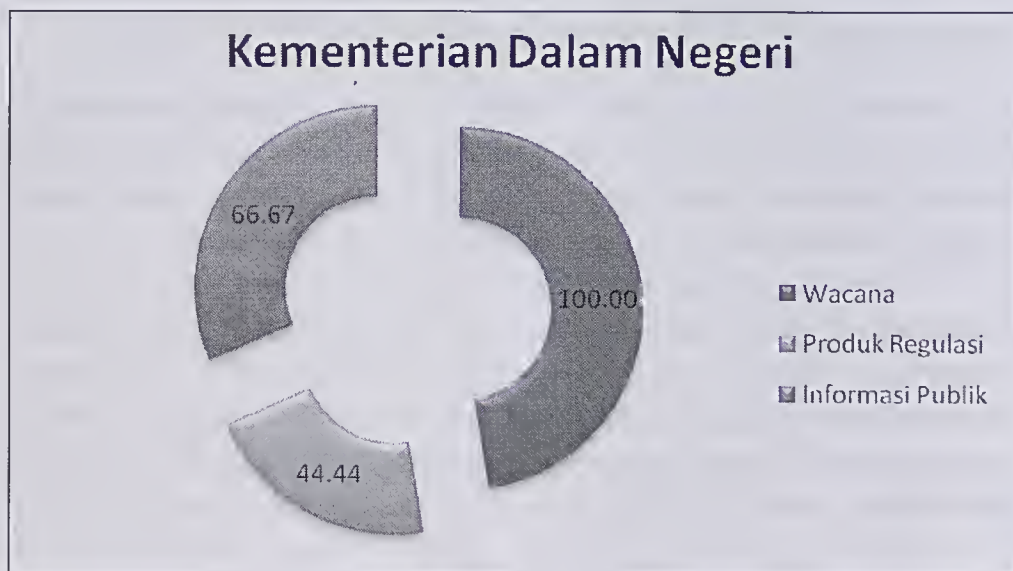
Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, terdapat delapan kementerian di bawah bidang politik, hukum dan keamanan. Daftar lengkap program kerja dan rencana aksi di bawah tanggung jawab delapan kementerian ini akan diberikan dalam lampiran 1.

Kementerian koordinator bidang politik, hukum dan keamanan menyelesaikan sebagian besar target aksinya dalam komponen wacana (90 persen). Akan tetapi kementerian koordinator memiliki kinerja buruk dalam menyelesaikan produk legislasi serta memberikan informasi publik yang memadai mengenai program kerjanya (masing masing hanya mencapai 40 persen dari target awal). Oleh karena itu,

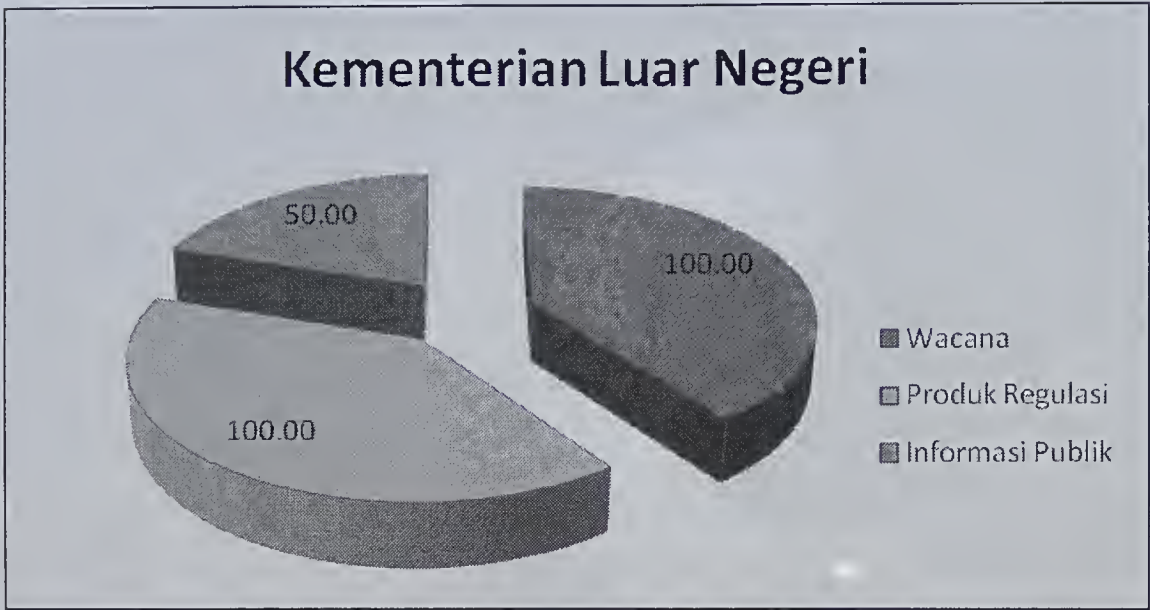


secara keseluruhan, kementerian koordinator bidang politik, hukum dan keamanan menyelesaikan 67 persen dari target kerja 100 hari pertama.

Kementerian Dalam Negeri menunjukkan kinerja yang sedikit lebih baik daripada kementerian koordinator. Selain komponen wacana yang secara tuntas diselesaikan, kemdagri juga menyelesaikan 44 persen target produk legal dan memberikan 66 persen informasi terkait kepada publik. Oleh karena itu total nilai kemdagri mencapai lebih dari 70 persen.



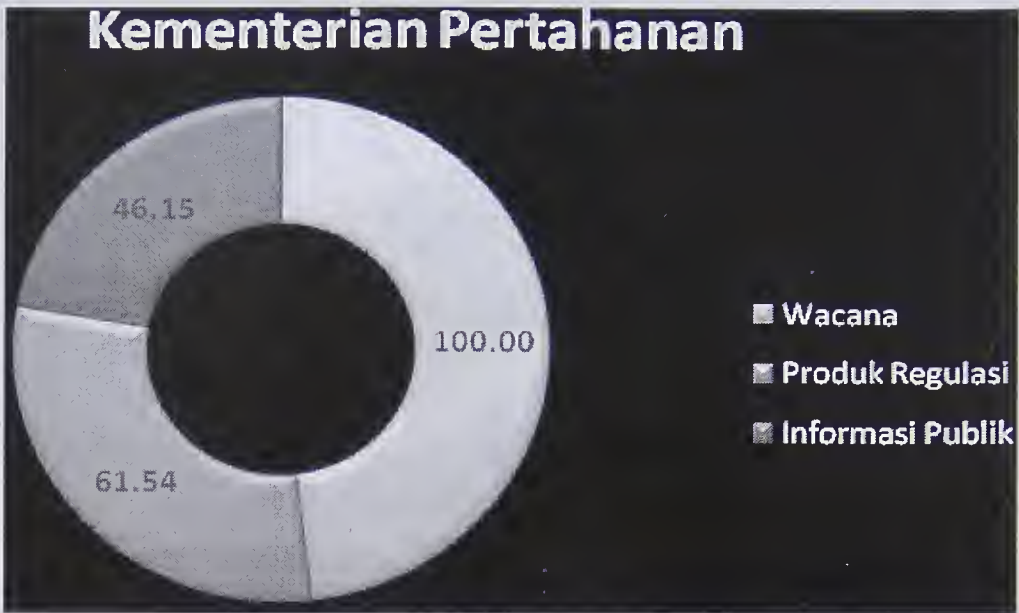
Sementara itu, Kementerian Luar Negeri merupakan salah satu kementerian dibawah koordinasi Kemenko Polkam yang menghasilkan nilai tinggi. Kemenlu secara keseluruhan berhasil menyelesaikan 83 persen dari target 100 hari dengan 100 persen nilai pada komponen wacana dan produk legislasi. Walaupun kemenlu secara meyakinkan menyelesaikan target kerja 100 hari pada dua komponen tersebut, informasi publik tidaklah mudah ditemukan, terutama untuk rencana kerja perluasan layanan publik di sembilan perwakilan Indonesia di luar negeri dan rencana kerja pemulangan kembali warga Papua (program awal menyatakan 700-an warga Papua, namun Kemenlu hanya memberitakan 300-an warga). Oleh karena itu, komponen informasi publik kemenlu tidaklah terlalu memuaskan.



Sebagai salah satu kementerian yang memunculkan kekhawatiran publik karena Presiden memilih salah seorang terdekatnya dengan rekam jejak yang minimum di bidang pertahanan⁹, kementerian pertahanan menunjukkan hasil yang cukup baik. Kemhan menyelesaikan 69,2 persen dari target 100 hari pertamanya. Nilai ini merupakan nilai rata-rata dari menyelesaikan 100 persen komponen wacana, 61,5 persen produk legislasi dan 46,2 persen komponen informasi publik.

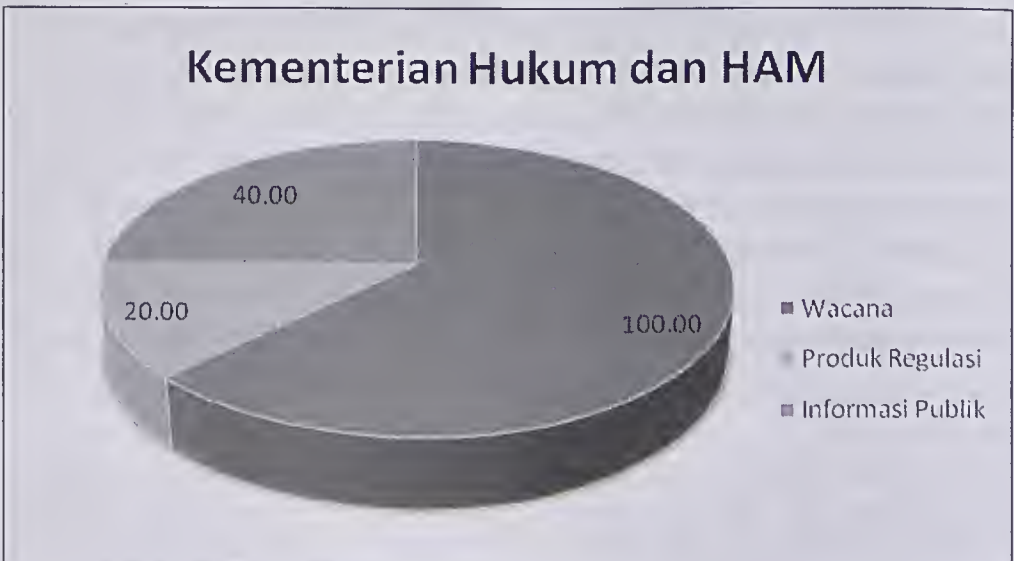
Kementerian Hukum dan HAM adalah kementerian yang mengemban beban tugas paling berat dalam periode 100 hari pertama, terutama karena dalam periode ini Indonesia dipenuhi berbagai kasus penegakan hukum. Kementerian ini hanya berhasil menyelesaikan 53,3 persen dari total target program kerja 100 hari pertama. Hasil ini didapat dari 100 persen menyelesaikan komponen wacana, hanya 20 persen komponen produk legislasi dan 40 persen informasi publik. Walaupun kementerian ini mempublikasikan pencapaian yang luar biasa, terutama dalam percepatan pelayanan dokumen visa dan paspor, namun regulasi resmi untuk percepatan pelayanan itu belum

⁹ The Jakarta Post, "Purnomo: The man for all seasons", 10 November 2009, dan The Jakarta Post, "I don't know what 'Alutsista' is: Purnomo", 19 October 2009, diakses pada <http://www.thejakartapost.com/news/2009/10/19/039i-don039t-know-what-'alutsista'-is039-purnomo.html>, terakhir diakses pada 21 Januari 2010.



dapat ditemukan di dalam situs resmi kementerian terkait hingga akhir Januari 2010.

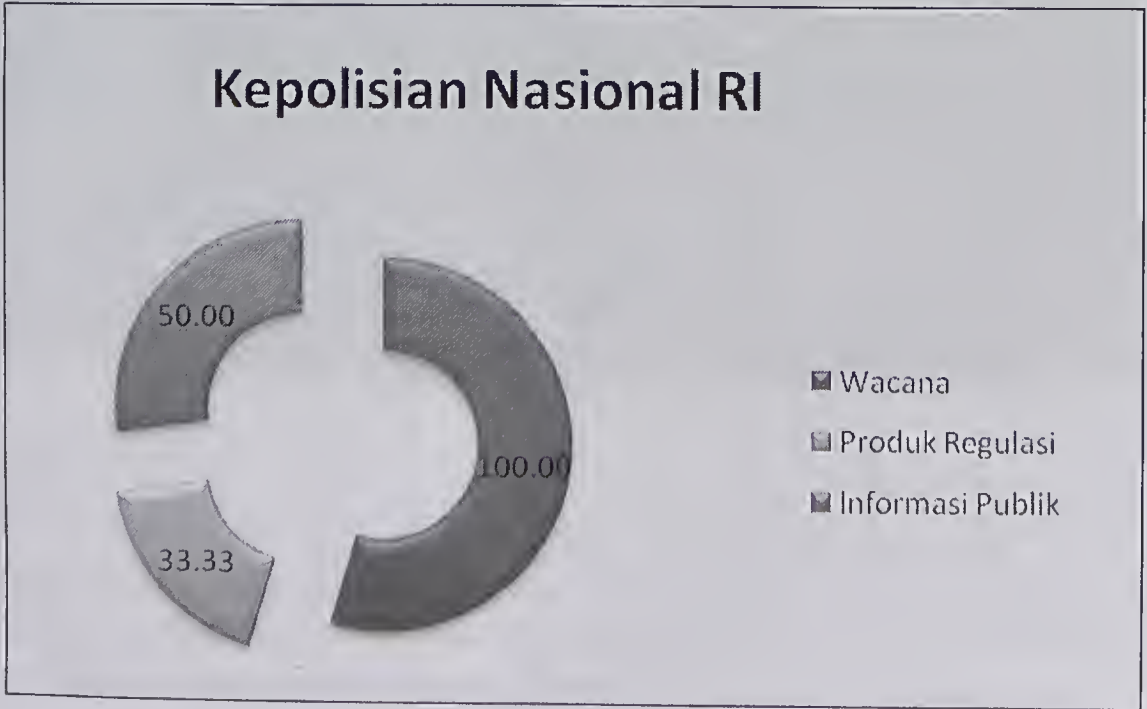
Dua kementerian berikutnya adalah yang paling ekstrem dari 8 kementerian yang dibahas dalam artikel ini. Kementerian Penda-yagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi merupakan kementerian yang memiliki nilai paling rendah. Kementerian ini ber-



tanggung jawab untuk menjalankan dua rencana aksi. Berdasarkan data yang berhasil dikumpulkan, kementerian ini hanya berhasil mendapat nilai untuk komponen wacana untuk rencana aksi peningkatan kapasitas pemerintahan lokal. Kantor bagian Hubungan Masyarakat kementerian ini mengindikasikan bahwa cetak biru reformasi birokrasi yang sudah banyak disebut-sebut di berbagai media masih belum disetujui bahkan di tingkat internal dalam Kementerian PAN dan Reformasi Birokrasi sendiri. Oleh karena itu nilai total kementerian ini hanya mencapai 16,67 persen.

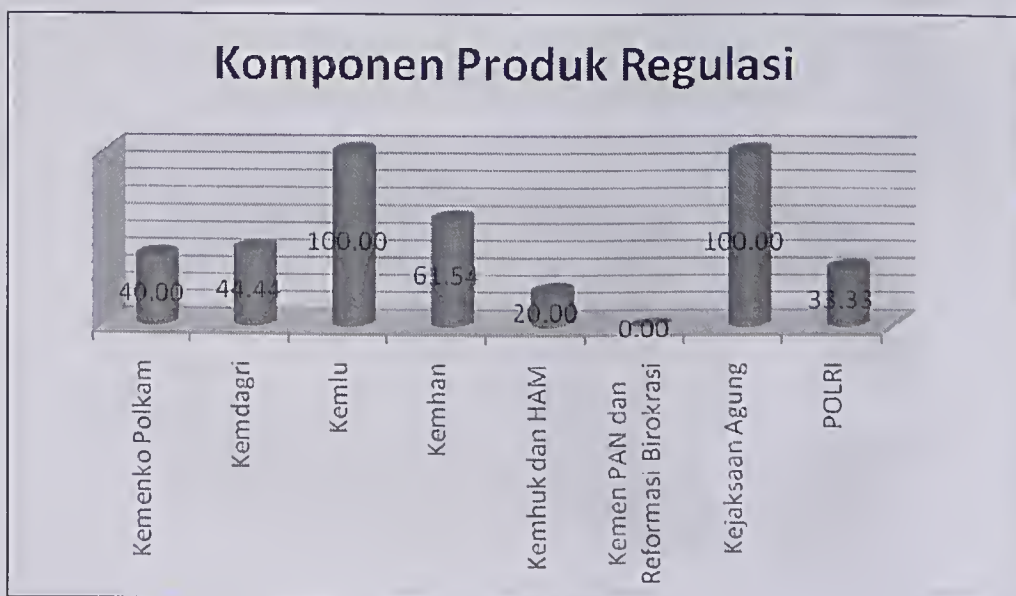
Di titik ekstrem yang lain, Kejaksaan Agung memperoleh nilai sempurna 100 persen, karena Kejaksaan Agung hanya bertanggung jawab untuk satu rencana aksi saja selama 100 hari pertama Kabinet Indonesia Bersatu II. Rencana aksi ini pun adalah aksi lanjutan yang sudah dijalankan sebelumnya, yaitu penyelidikan berbagai kasus korupsi besar. Dengan demikian, Kejaksaan Agung memiliki tantangan yang relatif minimal dibandingkan dengan kementerian lain dalam menyelesaikan program 100 hari pertama.

Sementara itu, Institusi terakhir dalam kategori kementerian di bawah koordinasi bidang Politik, Hukum dan Keamanan adalah Kepolisian Nasional Republik Indonesia. Polri berhasil menyelesaikan 61,1 persen dari target yang diberikan oleh Presiden. Senada dengan



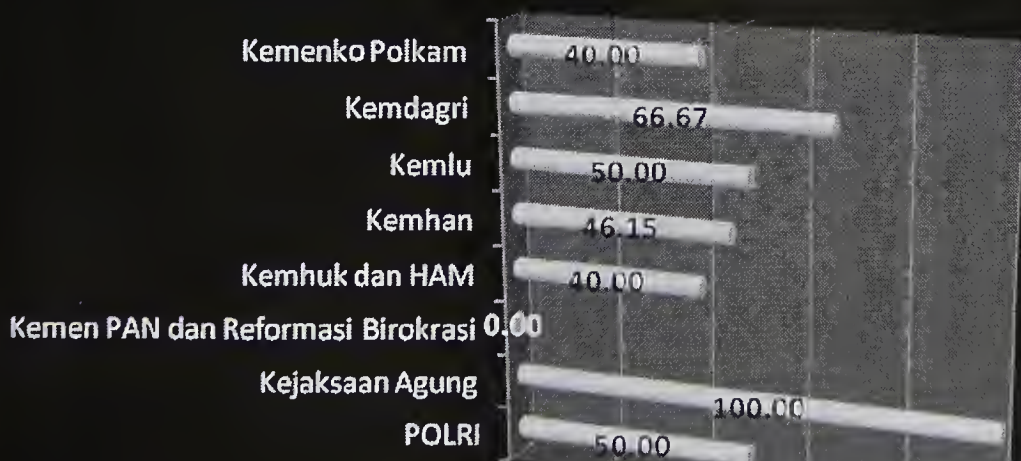
kementerian lain, Polri mendapat nilai sempurna untuk komponen wacana, sementara produk legislasi hanya 33,3 persen dan informasi publik mencapai 50 persen.

Hampir seluruh kementerian mendapat nilai luar biasa dalam menyelesaikan komponen wacana. Tetapi beberapa masih sangat sedikit menghasilkan produk regulasi, baik pada tingkatan keputusan menteri maupun regulasi lain di bawahnya. Produk regulasi ini sesungguhnya merupakan indikator komitmen terhadap kebijakan yang dicanangkan, sehingga diharapkan kebijakan yang sudah dirancang dan diputuskan selama pemerintahan ini dapat terus dijalankan sesuai aturan. Namun harus diperhatikan bahwa proses pembuatan regulasi di Indonesia tidak semata mata hanya dipengaruhi oleh satu pihak saja (dalam hal ini satu kementerian saja), akan tetapi juga mungkin tergantung dari beberapa institusi terkait. Sehingga kegagalan merumuskan aturan hukum dan regulasi mungkin disebabkan karena buruknya koordinasi antara lembaga di Indonesia. Sebagai contoh, kegagalan Kementerian Pertahanan merumuskan Undang Undang Peradilan Militer yang dicantumkan dalam program 100 hari, terutama disebabkan karena DPR tidak mencantumkan Peradilan Militer sebagai prioritas dalam Prolegnas (Program Legislasi Nasional) 2010.



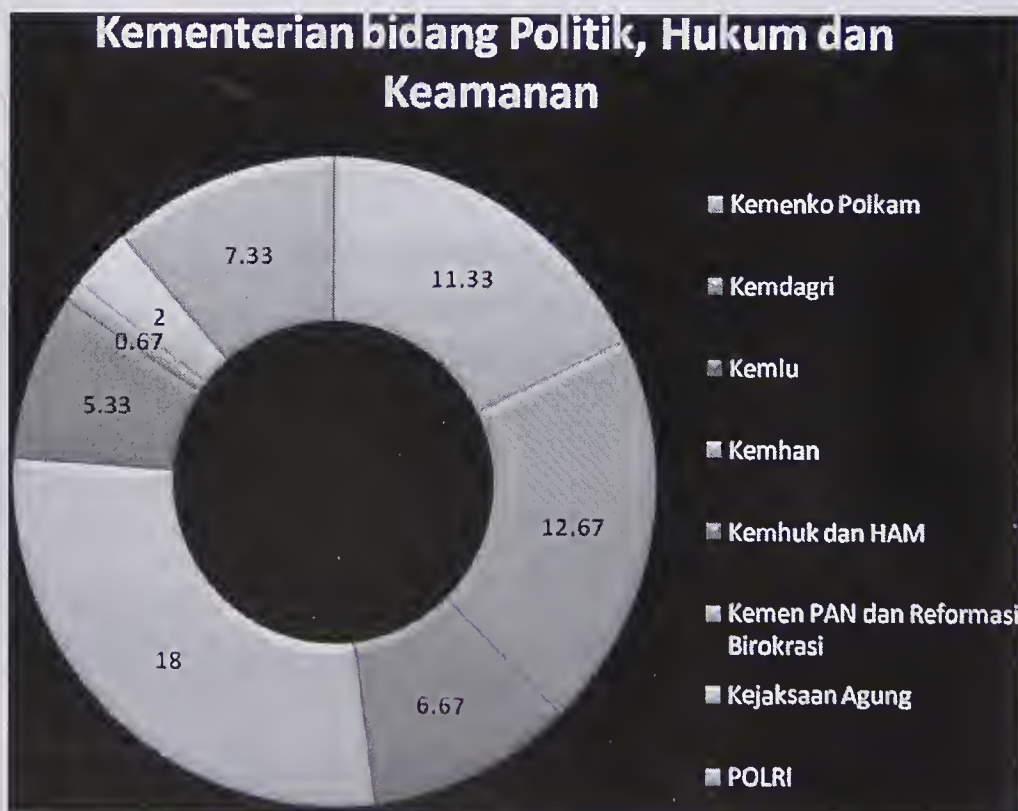
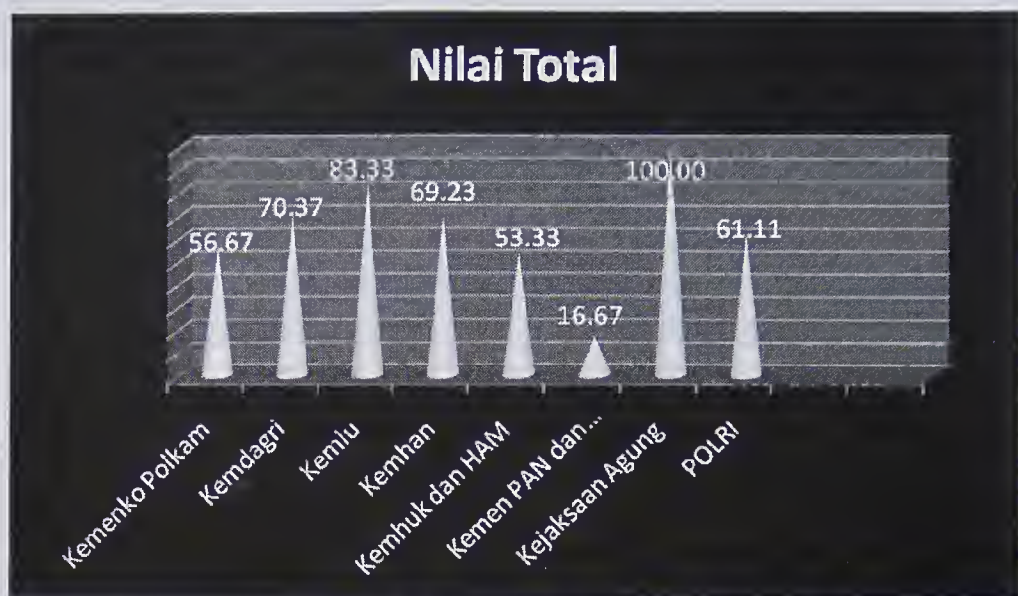
Hasil lain yang juga penting untuk diamati, panduan penilaian ini menunjukkan kurangnya kemampuan pemerintah memberikan informasi publik. Di tengah-tengah kemajuan teknologi yang berkembang secara signifikan rupanya pemerintah belum sepenuhnya menggunakan media tersebut untuk menyebarkan informasi kepada publik. Informasi publik merupakan salah satu instrumen yang dapat digunakan dalam melakukan proses pengawasan kinerja pemerintah. Tak diragukan memang ada di sisi lain kebutuhan untuk mengatur beberapa informasi sesuai dengan prinsip “need to know”, tetapi informasi yang berkaitan dengan berbagai kebijakan pelayanan publik seperti yang dicanangkan sebagai program kerja 100 hari seharusnya tersedia dan harus disebarluaskan kepada publik. Jika tidak maka tidak akan ada keuntungan apapun bagi publik dan pemerintah pastinya tidak akan maksimal memberikan pelayanan publik seperti yang diinginkan.

Komponen Informasi Publik



PENUTUP

Wacana terhadap kinerja Kabinet Indonesia Bersatu jilid II banyak dilakukan selama triwulan pertama tahun 2010 ini. Namun, hanya sedikit yang mendasarkan penilaiannya dengan panduan penilaian yang terukur secara kuantitatif. *Review* ini menawarkan



metode paling sederhana untuk melakukan evaluasi terhadap kinerja kabinet SBY selama 100 hari pertama. Sebagian besar kementerian dibawah koordinasi bidang politik, hukum dan keamanan berhasil

menyelesaikan lebih dari 50 persen program kerja yang disiapkan oleh unit kerja kepresidenan (UKP4).

Selama 100 hari pertama, nilai total rata-rata kedelapan kementerian ini mencapai 65 persen. Kementerian Pertahanan, Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Luar Negeri merupakan tiga kementerian yang menjadi kementerian utama dalam bidang politik, hukum dan keamanan terbukti dengan sumbangan berturut turut sebesar 18 persen, 12 persen dan 11 persen.

Panduan penilaian ini semata-mata hanya didasarkan pada target yang telah dicanangkan oleh pemerintah. Akan tetapi, indikator ini bukanlah tanpa cacat. Penilaian obyektif terhadap kinerja pemerintah memang dibutuhkan, akan tetapi jauh lebih penting untuk ditanyakan apakah program kerja pemerintah ini memang berguna bagi kepentingan kesejahteraan dan keamanan rakyat Indonesia.

LAMPIRAN

Lampiran I: Program Kerja (P) dan Rencana Aksi (A) 100 hari

	PROGRAM		AKSI
A	KEMENKO POLKAM		
I	(P1) Penataan ulang tata laksana dan hubungan kerja sama antar lembaga penegak hukum, termasuk KPK, Kepolisian dan Kejaksaan (Pemberantasan Mafia Hukum)	1	(A1) Penyiapan dan langkah awal pelaksanaan restrukturisasi Kepolisian dan Kejaksaan sebagai bagian substansial dari reformasi lembaga penegakan hukum.
		2	(A2) Penyusunan rencana dan pelaksanaan peningkatan profesionalitas dan penegakan integritas sumberdaya manusia penyidik dan penuntut di seluruh jajaran kepolisian dan kejaksaan.

		3	(A3) Sinkronisasi dan harmonisasi penegakan hukum antara KPK, Kepolisian dan Kejaksaan.
		4	(A13) Membentuk Kelompok Kerja Pengawas Penyelidik.
III	(P3) Pemberantasan Terorisme		
		5	(A1) Koordinasi dan Sinkronisasi tindak lanjut hasil raker dengan Komisi I DPR tentang peningkatan kapasitas Desk Koordinasi Pemberantasan Terorisme menjadi Badan Koordinasi Pemberantasan Terorisme (BKPT).
IV	(P7) Penegakan dan Kepastian Hukum		
		6	(A1) Penyusunan desain pola penguatan dan pemantapan hubungan kelembagaan antar penegak hukum.
		8	(A2) Pemantapan organisasi pada lembaga penegak hukum dalam prinsip kinerja yang transparan dan akuntabel.
		8	(A4) Mengkoordinasi upaya inventarisasi seluruh peraturan perundangan yang menghambat pelaksanaan program di lapangan.
V	(P9) Reformasi Birokrasi dan Tata Kelola Pemerintah		

		9	(A1) Pelaksanaan reformasi birokrasi yang progresif berdasarkan Program Aksi Birokrasi 2010 - 2011 yang diterbitkan Januari 2010.
		10	(A2) Memulai tindak lanjut yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan Undang Undang Pengadilan Tipikor.
B	KEMENTERIAN DALAM NEGERI		
I	(P2) Percepatan Pelayanan Publik		
		11	(A1) Koordinasi instansi terkait terhadap penyederhanaan persyaratan memulai usaha & percepatan waktu penyelesaian perijinan
		12	(A2) Fasilitasi Pemda tentang peraturan perundangan terkait dengan penyederhanaan perijinan untuk memulai usaha (<i>starting of business</i>).
II	(P4) Pengelolaan wilayah perbatasan		
		13	(A1) Koordinasi dan sinkronisasi akselerasi penyelesaian Perpres tentang Badan Nasional Pengelolaan Perbatasan (BNPP).
		14	(A2) Menyiapkan program inventarisasi pulau-pulau terluar/terdepan.

III	(P10) Peningkatan Efektivitas Otonomi Daerah/Sinergi Pusat dan Daerah		
		15	(A1) Menyiapkan prosedur, mekanisme dan langkah langkah untuk evaluasi menyeluruh terhadap pemekaran daerah.
		16	(A2) Menyiapkan konsep pengkajian ulang dalam rangka efektivitas pelaksanaan otonomi daerah, termasuk otonomi khusus.
		17	(A3) Mengevaluasi sistem dan pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pilkada).
		18	(A4) Mengevaluasi sistem dan meningkatkan efektivitas penggunaan dana perimbangan daerah.
IV	(P30) Keselamatan Transportasi		
		19	(A2) Sosialisasi dan bantuan PNPM Mandiri dalam rangka rehabilitasi dan rekonstruksi di Sumbar dan Jabar (kerja sama dengan Kementerian PU).
C	KEMENTERIAN LUAR NEGERI		
I	(P2) Percepatan Pelayanan Publik		

		20	(A3) Perluasan citizen service pada perwakilan RI di luar negeri (LA, Sydney, Darwin, Perth, Tokyo, Osaka, NY, Kuching dan Penang).
		21	(A4) Pemulangan WNI/TKI bermasalah di penampungan pada KBRI Kuwait City, Riyadh, Abu Dhabi, Singapura, Damaskus, Kairo & KJRI Jeddah, Hongkong Dubai).
II	(P5) Kerjasama Internasional dalam rangka penguatan demokrasi		
		22	(A1) Pelaksanaan Bali Democracy Forum ke-2 yang diikuti 39 negara di kawasan Asia Pasifik dan 12 negara peninjau dari luar kawasan Asia.
III	(P8) Peningkatan Kemampuan Pertahanan dan Keamanan Negara		
		23	(A4) Pengembalian sukarela WNI asal Papua dan Papua Barat ke wilayah NKRI sebanyak 702 orang.
D	KEMENTERIAN PERTAHANAN		
I	(P6) Tunjangan khusus bagi PNS/TNI/Polri yang bertugas di wilayah terdepan, terluar dan perbatasan		

		24	(A1) Menyusun kelompok kerja (pokja) untuk merumuskan kebijakan tunjangan khusus bagi penjaga perbatasan (kerjasama dengan Mabes Polri).
		25	(A2) Koordinasi dengan Depkeu dan Kementrian terkait untuk menyesuaikan besaran tunjangan khusus di daerah perbatasan.
		26	(A3) Mengajukan rancangan perpres tentang tunjangan khusus bagi prajurit dan PNS yang bertugas di daerah perbatasan, terdepan dan terpencil.
II	(P7) Penegakan dan Kepastian Hukum		
		27	(A5) Merumuskan tindak lanjut peradilan militer (diganti dengan komcad).
III	(P8) Peningkatan Kemampuan Pertahanan dan Keamanan Negara		
			(A1) Penyusunan cetak biru minimum essential force yang meliputi:
		28	-alutsista (AD/AL/AU)
		29	-SDM
		30	-Sarana Prasarana
		31	-Komando dan Kendali
			(A2) Revitalisasi sumber pengada-

		32	-industri strategis dalam negeri
		33	-kemitraan dengan luar negeri
		34	(A3) Penyusunan skema anggaran multitalun (3 renstra).
		35	(A5) Pembentukan anggota Tim Pengendali Pelaksanaan Pengalihan Aktivitas Bisnis TNI sesuai keputusan Menhan No: KEP/190/M/X/2009 tanggal 21 Oktober 2009.
		36	(A6) Penyelesaian penyusunan peraturan Menkeu dan peraturan Panglima TNI yang dikordinasikan oleh Timnas Pengalihan Aktivitas Bisnis TNI.
E	KEMENTERIAN HUKUM & HAM		
I	(P2) Percepatan Pelayanan Publik		
		37	(A5) Pelayanan paspor yang mudah, transparan dan tepat waktu dari 7 hari kerja menjadi 4 hari kerja termasuk pelayanan bagi TKI bermasalah di Luar Negeri.
		38	(A6) Penyempurnaan prosedur pengesahan badan hukum (PT) dari 1 bulan menjadi 7 hari.
		39	(A7) Penyelesaian tunggakan permohonan HKI: Hak Cipta 1.500 berkas, desain industri 1.000 berkas, paten 1.250 berkas dan merek 17.000 berkas.

		40	(A15) Penyusunan rencana aksi nasional penanggulangan HIV/AIDS (159 penderita) di 72 rutan/lapas dan tim penanggulangan TB di 65 rutan/lapas.
II	(P7) Penegakan dan kepastian hukum		
		41	(A5) Mengkoordinasi upaya inventarisasi seluruh peraturan perundangan yang menghambat pelaksanaan program di lapangan.
F	KEMENTERIAN NEGARA PENDAYAGUNAAN APARATUR NEGARA & REFORMASI BIROKRASI		
I	(P2) Percepatan Pelayanan Publik		
		42	(A14) Mendorong penyediaan pelayanan satu atap pada 10 kabupaten/kota sebagai tambahan terhadap pelayanan yang sudah ada.
II	(P10) Peningkatan efektivitas Otonomi Daerah/Sinergi Pusat dan Daerah		
		43	(A5) Mengembangkan konsep peningkatan kapasitas aparatur pemerintahan daerah.

G	KEJAKSAAN AGUNG		
I	(P7) Penegakan dan Kepastian Hukum		
		44	(A3) Penyidikan perkara besar tindak pidana korupsi kerugian keuangan negara yang besar oleh Kejagung & 7 Kejati (DKI, Banten, Jabar, Jateng, Jatim, Sulsel, Sumut).
H	MABES POLRI		
I	(P2) Percepatan pelayanan publik		
		45	(A8) Mengoptimalkan pembayaran tilang dengan menggunakan fasilitas elektronik.
		46	(A9) Mengembangkan fasilitas jaringan data kecelakaan dan pelanggaran lalu lintas.
		47	(A10) Membangun dan mengembangkan sistem informasi & dokumentasi untuk mengelola informasi publik.
		48	(A11) Mengoptimalkan pelaksanaan Surat Pemberitahuan Perkembangan Hasil Penyidikan (SP2HP) di jajaran Polri.

		49	(A12) Mengoptimalkan sosialisasi Surat Pemberitahuan Perkembangan Hasil Penyidikan (SP2HP) secara luas kepada masyarakat melalui media.
II	(P6) Tunjangan Khusus bagi PNS/TNI/POLRI yang bertugas di wilayah terdepan, terluar & perbatasan.		
		50	(A1) Menyusun Kelompok Kerja (pokja) untuk merumuskan kebijakan tunjangan khusus bagi penjaga perbatasan (kerjasama dengan kemenhan).

TINJAUAN PERKEMBANGAN EKONOMI

Mengikuti Arus Membaiknya Perekonomian Dunia

Mochamad Pasha

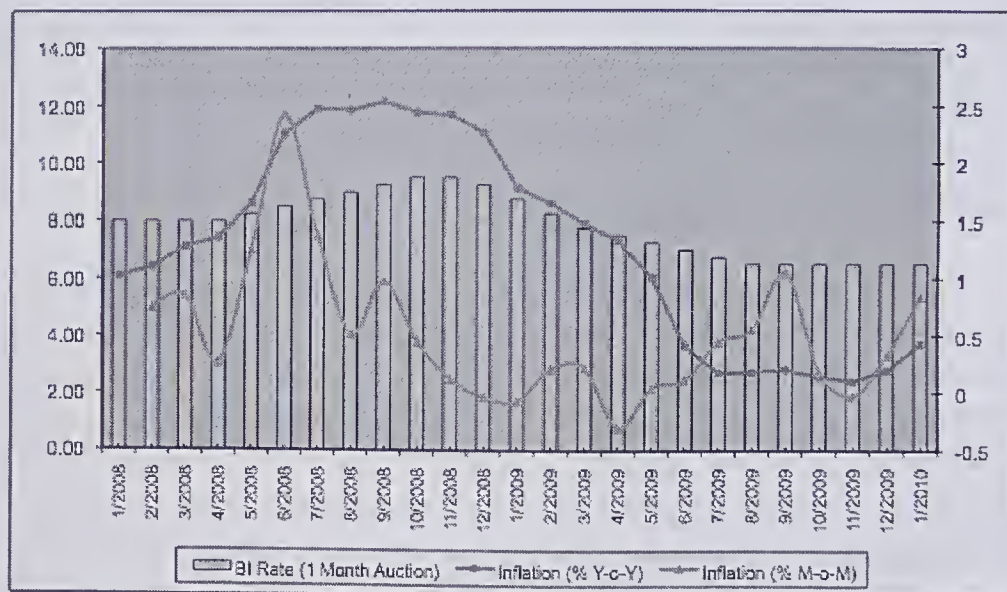
PENGANTAR

Seiring dengan membaiknya perekonomian dunia, perekonomian Indonesia menunjukkan kinerja yang cukup menjanjikan. Saat ini perekonomian Indonesia tumbuh sebesar 5,4 persen (y-o-y) di Q4-2009, angka yang lebih baik, jika dibandingkan 4,2 persen (y-o-y) pada Q3-2009. Laju inflasi sedikit meningkat pada bulan Desember 2009 menjadi 2,78 persen (y-o-y) dari 2,41 persen di bulan sebelumnya. Laju inflasi Januari 2010 sebesar 3,71 persen, dan kenaikan ini disebabkan oleh naiknya harga-harga kebutuhan pokok, seperti beras. Secara rata-rata harga beras naik sebanyak 2,6 persen, dengan beberapa daerah mengalami kenaikan yang lebih besar dari 15 persen. Kenaikan harga beras menyumbangkan 0,34 persen dari kenaikan laju inflasi.

Sementara itu, Bank Indonesia (BI) mempertahankan tingkat suku bunga pada tingkatan 6,5 persen selama enam bulan terakhir. Meredanya tekanan inflasi pada bulan-bulan terakhir 2009 menyebabkan BI untuk tidak merubah tingkat suku bunga. Tingkat suku bunga yang rendah diharapkan mendorong investasi. Sejak November 2009, tingkat suku bunga pinjaman turun menjadi 12,94 persen, sementara tingkat suku bunga tabungan di bank-bank komersil adalah 7,19 persen. Oleh karena itu, investasi di sektor riil diharapkan meningkat di Q4-2009. Menurut Danamon Economic and Market

Research, meningkatnya investasi di sektor riil ditunjukkan oleh meningkatnya aktivitas konstruksi, sebagaimana telah ditunjukkan oleh meningkatnya konsumsi semen sebanyak 18 persen (y-o-y) di Q4-2009. BI memperkirakan pertumbuhan kredit sebesar 17-20 persen di tahun 2010. Diperkirakan investasi domestik akan tumbuh di tahun 2010.

Gambar 1. BI rate, Inflasi (m-o-m), dan Inflasi (y-o-y)
(dalam persen)

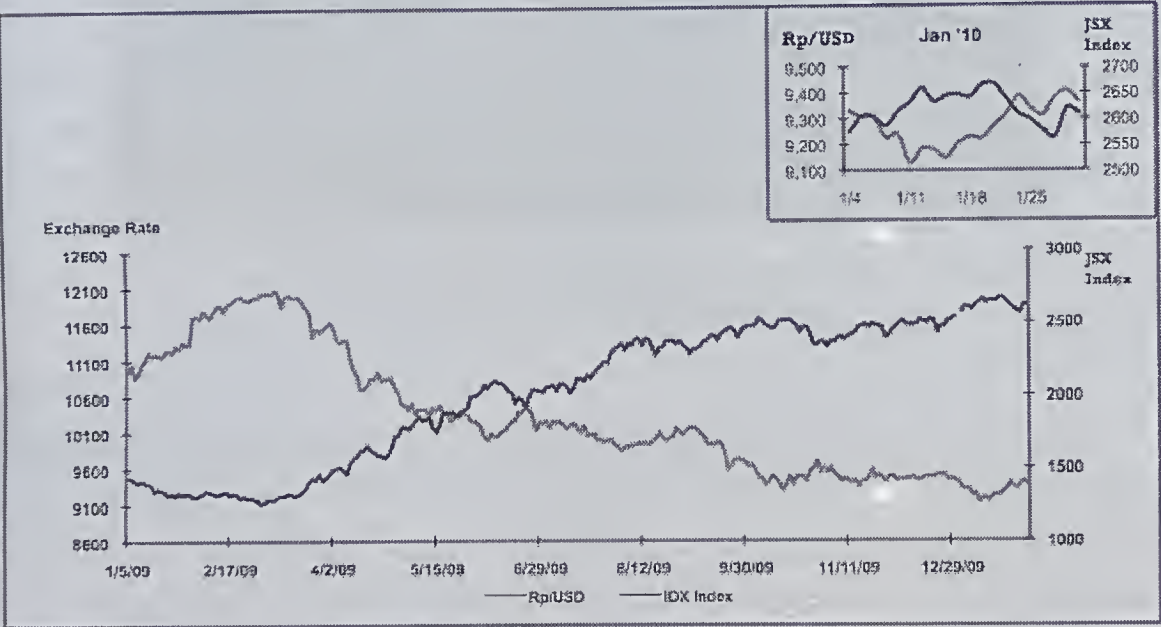


Sumber: CEIC

Indeks Bursa Efek Indonesia (BEI) relatif stabil selama tahun 2009. Indeks BEI dan nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat memperlihatkan tren yang menurun pada minggu kedua 2010. Hal ini terutama disebabkan oleh sidang Pansus Bank Century yang berkepanjangan. Indeks BEI memuncak sebesar 2667 pada 20 Januari 2010, kemudian menurun menjadi 2564 pada 27 Januari 2010, bersamaan dengan maraknya demonstrasi untuk memperingati 100 hari pertama pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Nilai tukar rupiah terhadap dolar AS mencapai tingkat terkuatnya dalam kurun waktu 17 bulan terakhir, yaitu sebesar Rp 9,130 per

dolar AS pada 11 Januari 2010. Sementara itu, apresiasi dari nilai tukar rupiah terutama disebabkan oleh nilai tukar melemahnya dolar AS terhadap mata uang lainnya di dunia.

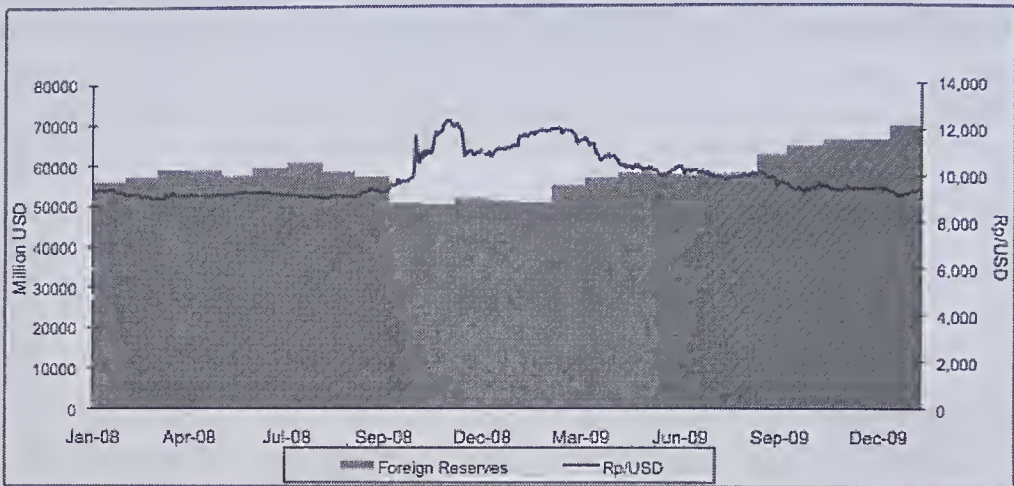
Gambar 2 . Nilai Tukar dan Indeks BEI



Sumber: CEIC

Berdasarkan uraian sebelumnya, perekonomian Indonesia relatif stabil, dengan kinerja yang semakin membaik. Oleh karena itu, diharapkan investasi asing semakin bertambah di Indonesia sehingga akan semakin memperkuat nilai tukar rupiah terhadap dolar AS. Hingga saat ini BI tidak melakukan intervensi nilai tukar. Gambar 3 memperlihatkan BI terus mengakumulasi cadangan devisa sejak bulan Maret 2009. Sementara itu, sejak Desember 2009, cadangan devisa BI sebesar 69 miliar dolar AS.

Gambar 3. Nilai Tukar dan Cadangan Devisa



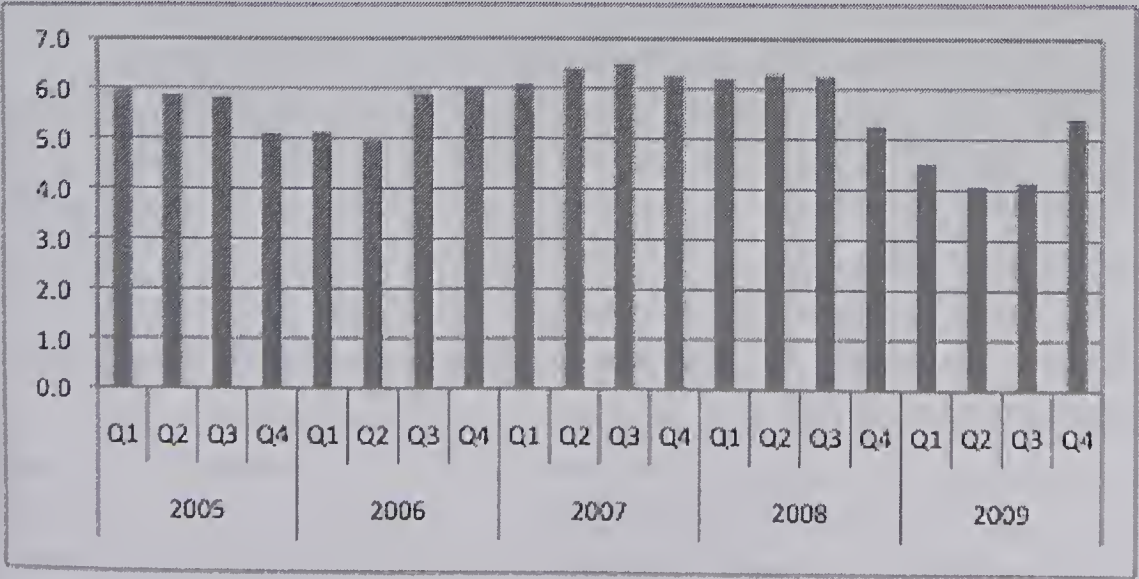
Sumber: CEIC

Meskipun sebagian besar indikator menunjukkan sinyal positif, ada beberapa isu di tahun 2009 yang dapat mengganggu kinerja perekonomian Indonesia di tahun 2010. Sidang Pansus Bank Century adalah salah satunya, sementara isu lainnya adalah perjanjian perdagangan ASEAN dengan China (*ASEAN-China Free Trade Agreement - ACFTA*). Meningkatnya impor dari China dikhawatirkan akan menyingkirkan produsen dalam negeri. Namun, pengembangan infrastruktur dan dilaksanakannya sistem *national single window* di lima pelabuhan Indonesia berpotensi untuk meningkatkan daya saing dari produsen dalam negeri. Oleh karena itu, cukup masuk akal apabila pemerintah menetapkan sasaran pertumbuhan ekonomi sebesar 6,3-6,8 persen. Hal ini suatu prediksi untuk tahun 2010 yang menjanjikan. Untuk itu, sekarang tergantung dari bagaimana pemerintah menangani isu-isu yang dapat menghambat perekonomian Indonesia.

PERTUMBUHAN EKONOMI

Seiring dengan semakin membaiknya perekonomian dunia dari krisis ekonomi global, perekonomian Indonesia juga memperlihatkan peningkatan aktivitas. Pada Q4-2009, pertumbuhan ekonomi Indonesia tercatat sebesar 5,4 persen (y-o-y). Pertumbuhan ekonomi mulai melambat pada Q4-2008, dimana perekonomian dunia masih dilanda krisis, dan terus melambat untuk sebagian besar tahun 2009. Namun, gambar 4 menunjukkan bahwa sinyal lemah mulai membaiknya perekonomian berada pada Q3-2009, dimana ekonomi tumbuh sebesar 4,2 persen dari 4,1 persen di Q2-2009. Ekonomi mulai bergerak di Q4-2009, dimana ekonomi tumbuh pesat sebesar 5,4 persen. Secara tahunan, pertumbuhan ekonomi untuk tahun 2009 sebesar 4,5 persen, angka yang lebih rendah dibandingkan dengan 6,1 persen di tahun lalu. Meskipun begitu, angka pertumbuhan tahunan yang lebih rendah telah diperkirakan karena krisis ekonomi global mulai berdampak pada perekonomian Indonesia pada bulan-bulan terakhir 2008 dan selama 2009. Membaiknya tingkat pertumbuhan ekonomi pada Q4-2009 memberikan alasan yang kuat untuk bersikap optimis.

Gambar 4. Pertumbuhan PDB, Q1-2005 sampai Q4-2009
(dalam persen, y-o-y)



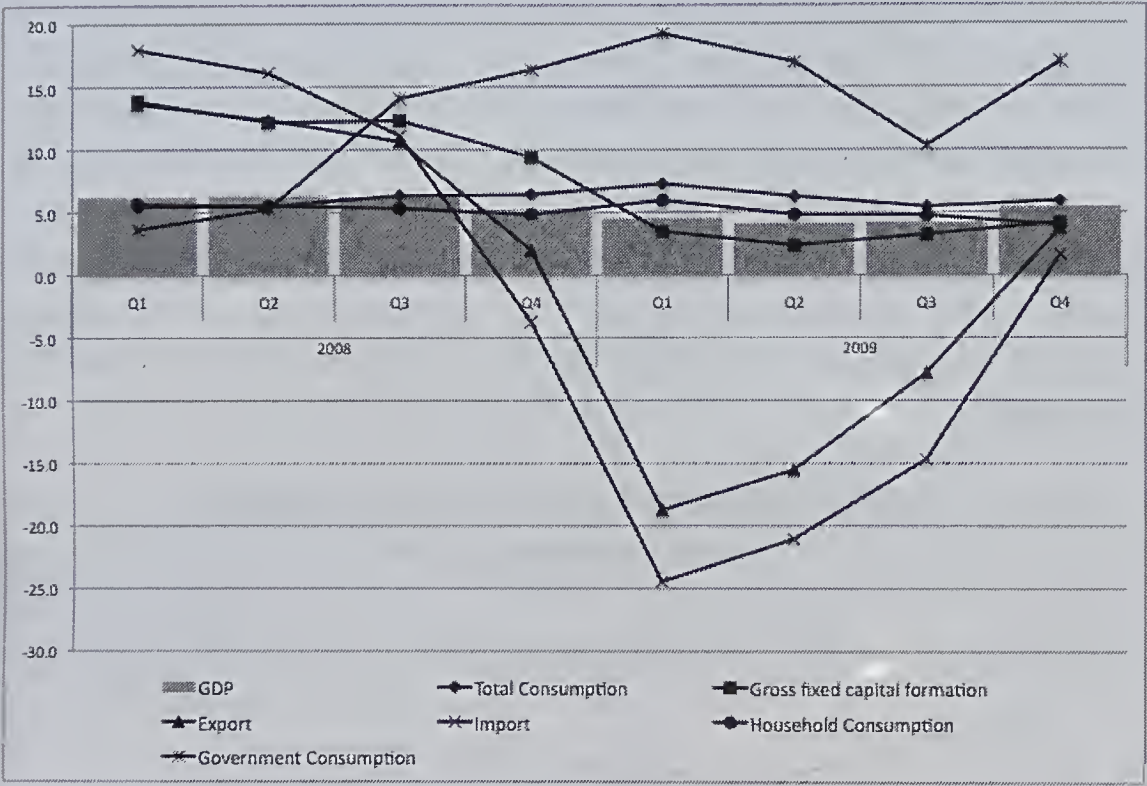
Sumber: CEIC

SISI PENGELUARAN

Di sisi pengeluaran, konsumsi masih menjadi pendorong utama pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan konsumsi total pada Q4-2009 adalah 5,9 persen (y-o-y). Namun, berbeda dengan periode sebelumnya, dimana pendorong utama konsumsi adalah konsumsi rumah tangga, meningkatnya pertumbuhan konsumsi kali ini disebabkan oleh meningkatnya konsumsi pemerintah melalui berbagai program stimulus fiskal. Gambar 5 menunjukkan bahwa konsumsi pemerintah mulai meningkat sejak Q3-2008 hingga Q4-2009, kecuali pada Q3-2009. Sejak Q3-2008 hingga Q4-2009 perbedaan antara tingkat pertumbuhan konsumsi rumah tangga dan konsumsi pemerintah cukup besar. Pada Q4-2009 pertumbuhan konsumsi pemerintah sebesar 17 persen, sementara tingkat pertumbuhan konsumsi rumah tangga hanya sebesar 4 persen. Rendahnya tingkat pertumbuhan konsumsi rumah tangga disebabkan oleh ketidakmampuan konsumen untuk menggunakan *disposable income* mereka. Namun demikian, secara keseluruhan, konsumsi total memperlihatkan pola yang stabil selama tahun 2009.

Sementara itu, ekspor dan impor menunjukkan tanda pemulihan pada Q4-2009. Ekspor dan impor menurun sejak Q3-2008, terutama disebabkan oleh melemahnya perekonomian dunia, dimana rekan dagang Indonesia mengurangi permintaan mereka terhadap produk-produk Indonesia dan ketidakmampuan konsumen untuk membelanjakan pendapatan mereka, yang semakin mengurangi impor. Ekspor dan impor mencapai titik terendah pada Q1-2009, dimana ekspor tumbuh sebesar -18,7 persen dan impor tumbuh sejumlah -24,4 persen. Baru kemudian itu, ekspor dan impor secara bertahap mulai membaik, secara lambat, hingga akhirnya ekspor tumbuh sebesar 3,7 persen dan impor tumbuh menjadi 1,6 persen. Tren membaiknya ekspor dan impor ini berbarengan dengan semakin membaiknya perekonomian dunia.

Gambar 5. Pertumbuhan PDB Sisi Pengeluaran
(dalam persen, y-o-y)



Sumber: CEIC

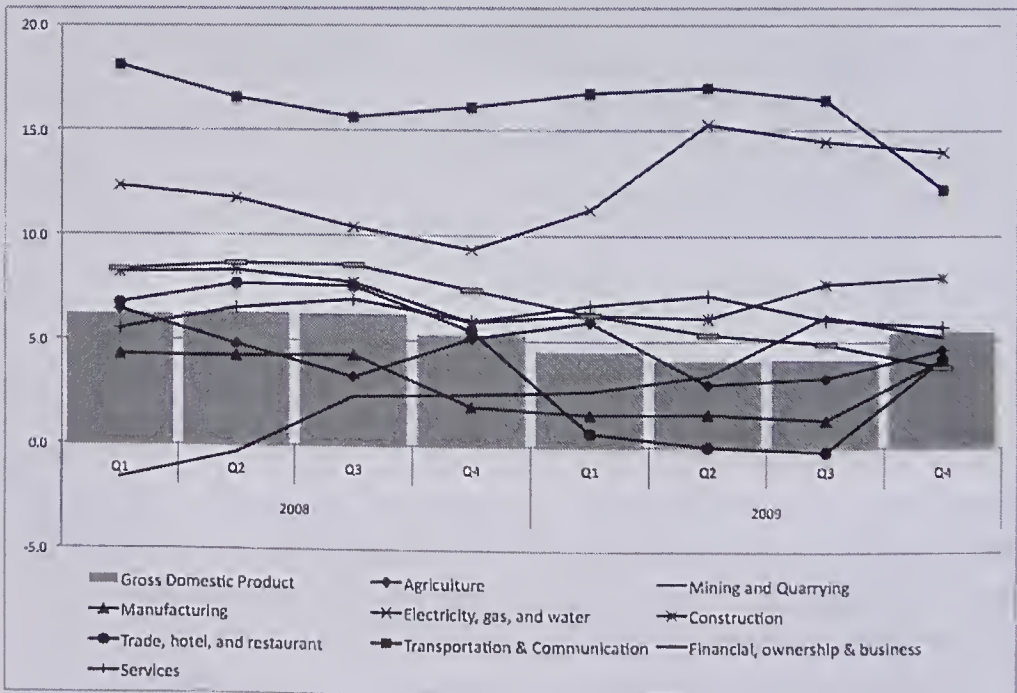
SISI PRODUKSI

Disisi produksi, hampir semua sektor di tahun 2009 memperlihatkan pertumbuhan yang stabil, namun lebih kecil dibandingkan dengan tahun 2008. Akan tetapi, terdapat beberapa indikator yang positif. Tiga sektor memperlihatkan kinerja yang lebih baik dari kedua triwulan sebelumnya di tahun 2009, yaitu pertanian; manufaktur; dan perdagangan, hotel dan restoran. Tingkat pertumbuhan sektor pertanian membaik dari 3,3 persen di Q3-2009 menjadi 4,6 persen di Q4-2009. Sektor manufaktur membaik dari 1,3 persen di Q3-2009 menjadi 4,2 persen di Q4-2009. Sektor perdagangan, hotel dan restoran tumbuh sebesar 4,2 persen di Q4-2009. Membaiknya sektor pertanian dan manufaktur berhubungan dengan semakin pulihnya pasar ekspor dunia. Ketika rekan-rekan dagang Indonesia mulai pulih dari

krisis ekonomi global, permintaan mereka terhadap produk-produk pertanian dan manufaktur dari Indonesia juga akan pulih.

Sektor konstruksi juga menunjukkan pola yang meningkat, dimulai di Q4-2008 dengan tingkat pertumbuhan 5,9 persen hingga mencapai 8 persen pada Q4-2009 (y-o-y). Hal ini mungkin lebih disebabkan semakin bertambahnya proyek-proyek infrastruktur pemerintah. Meskipun sektor transportasi dan komunikasi tetap memiliki tingkat pertumbuhan yang lebih tinggi dibandingkan dengan sektor lainnya, pertumbuhan untuk sektor ini, turun pada Q4-2009 dari 16,4 persen menjadi 12,2 persen. Angka ini juga adalah angka pertumbuhan terendah dari sektor transportasi dan komunikasi dalam kurun waktu 2008-2009.

**Gambar 6. Pertumbuhan PDB: Sisi Produksi
(dalam persen, y-o-y)**

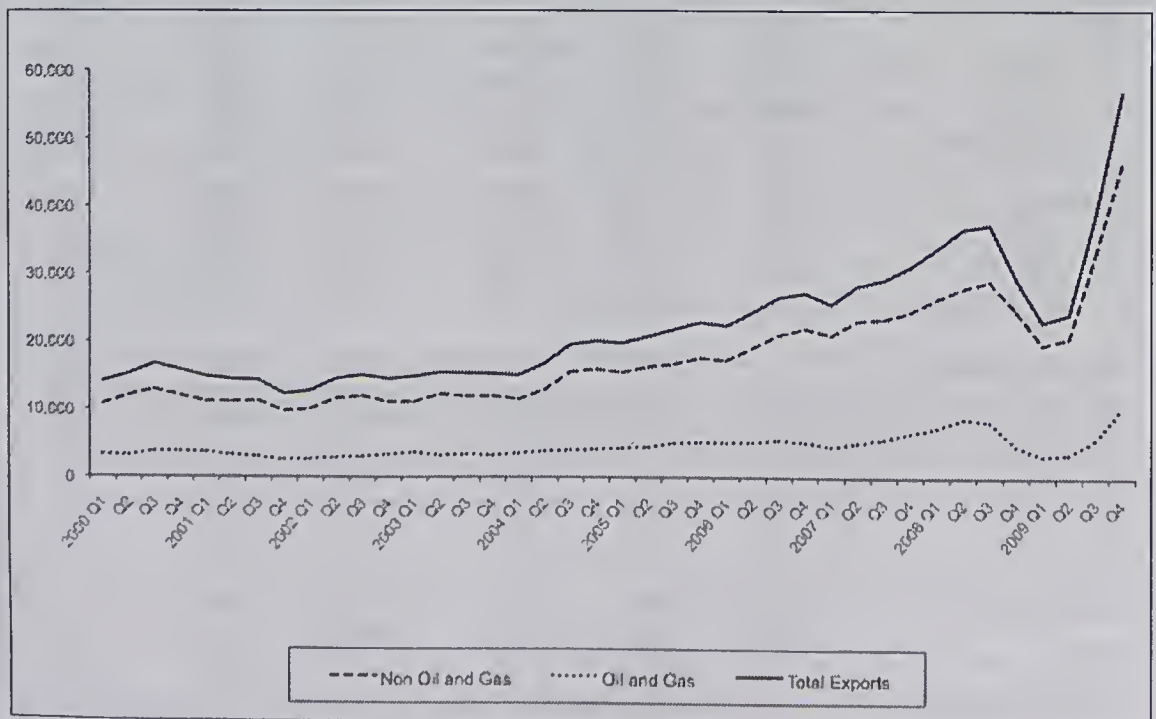


Sumber: CEIC

KINERJA PERDAGANGAN

Sementara itu, ekspor tetap menunjukkan tren yang meningkat dari Q1-2009, seiring dengan pulihnya permintaan dunia. Total ekspor untuk Q4-2009 adalah 56 miliar dolar AS, dimana ekspor non-migas masih dominan. Nilai ekspor non-migas adalah 46 miliar dolar AS di Q4-2009, sedangkan ekspor migas (minyak dan gas) bernilai 10 miliar dolar AS pada Q4-2009. Rendahnya nilai ekspor migas telah diperkirakan karena Indonesia bukan lagi negara utama pengeksport migas, ditambah dengan meningkatnya harga minyak dunia sehingga mengurangi permintaan. Ekspor non-migas memperlihatkan kenaikan yang tajam dari Q2-2009 ke Q4-2009, nilai ekspor non-migas pada Q2-2009 adalah 20 miliar dolar AS, kemudian meningkat secara drastis ke 33 miliar dolar AS pada Q3-2009, dan akhirnya mencapai puncaknya pada Q4-2009 dengan nilai ekspor sejumlah 46 miliar dolar AS (lihat gambar 7). Peningkatan yang dramatis dari ekspor non-migas berhubungan dengan membaiknya permintaan eksternal dari Q3-2009 ke Q4-2009.

Gambar 7. Nilai Ekspor (Juta Dollar AS)



Sumber: CEIC

Tabel 1 menunjukkan untuk ekspor non-migas selama Januari-Desember 2009, sebagian besar ekspor adalah dalam bahan bakar mineral (HS 27), dengan bagian sebesar 14,29 persen dari total ekspor non-migas. Diikuti oleh lemak dan minyak hewan/nabati (HS15), sebesar 12,5 persen dari total ekspor non-migas. Mesin dan peralatan listrik memiliki bagian ketiga terbesar dengan 8,24 persen dari total ekspor non-migas. Sepuluh besar komoditas utama non-migas mencakup 54,24 persen dari total nilai ekspor non-migas, sementara komoditas di luar sepuluh produk itu mencakup 45,66 persen dari total nilai ekspor non-migas.

Secara kumulatif, jika dibandingkan dengan periode Januari-Desember 2008, pertumbuhan ekspor Januari-Desember 2009 masih negatif, sebesar -14,98 persen, berimplikasi bahwa walaupun kinerja

Tabel 1. Ekspor Non Migas (HS 2 Digit)

Negara Tujuan	Nilai FOB (Juta US\$)				Perubahan Desember 2009 thd November 2009 (Juta US\$)	% Peran thd Total Non migas Jan—Des 2009
	November 2009	Desember 2009	Jan—Des 2008	Jan—Des 2009		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
ASEAN	1 816,5	2 135,7	23 514,3	20 429,5	319,2	20,96
1 Singapura	650,8	711,1	10 104,6	7 944,9	60,3	8,15
2 Malaysia	506,5	718,6	5 984,5	5 624,6	212,1	5,77
3 Thailand	245,6	271,3	3 214,5	2 595,4	25,7	2,66
ASEAN Lainnya	413,6	434,7	4 210,7	4 264,6	21,1	4,38
UNIEROPA	1 168,6	1 448,5	15 370,1	13 533,1	279,9	13,89
4 Jerman	164,5	274,2	2 465,2	2 333,5	109,7	2,40
5 Perancis	72,8	84,7	938,5	840,7	11,9	0,86
6 Inggris	117,8	129,0	1 546,8	1 433,2	11,2	1,47
Uni Eropa Lainnya	813,5	960,6	10 419,6	8 925,7	147,1	9,16
NEG. UTAMA LAINNYA	3 534,1	4 613,5	43 782,6	41 104,5	1 079,4	42,17
7 Cina	873,9	1 193,1	7 787,2	8 906,3	319,2	9,14
8 Jepang	947,2	1 252,9	13 795,3	11 981,6	305,7	12,29
9 Amerika Serikat	918,3	1 035,8	12 531,1	10 461,7	117,5	10,73
10 Australia	169,3	151,2	2 107,5	1 716,2	-18,1	1,76
11 Korea Selatan	419,2	694,1	4 660,3	5 169,4	274,9	5,30
12 Taiwan	206,2	286,4	2 901,2	2 869,3	80,2	2,95
Total 12 Negara Tujuan	5 292,1	8 802,4	68 036,7	61 876,8	1 510,3	63,48
Lainnya	3 145,9	4 023,6	39 857,4	35 595,6	877,6	36,52
Total Ekspor Nonmigas	8 438,0	10 826,0	107 894,1	97 472,4	2 387,9	100,00

Sumber: Direproduksi dari BPS

antar triwulan menunjukkan indikasi yang positif, interpretasi dari hal ini harus dilakukan secara hati-hati karena secara kumulatif pertumbuhan ekspor masih negatif. Hal ini juga mengindikasikan selama 2009 sektor ekspor masih dipengaruhi oleh dampak negatif krisis perekonomian global dan pemulihan kinerja baru terjadi pada bulan-bulan terakhir tahun 2009.

Negara-negara ASEAN tetap menjadi tujuan utama ekspor Indonesia, dimana 20,96 persen dari total ekspor non-migas ditujukan ke negara-negara ASEAN. Di lain pihak, China, Jepang dan Amerika Serikat adalah tiga tujuan ekspor dominan diluar Asia Tenggara. Dari ketiga negara tersebut, Jepang masih menjadi pasar yang besar, dengan bagian ekspor sebesar 12,29 persen dari total ekspor non-migas. Di urutan kedua adalah Amerika Serikat, dengan bagian ekspor sejumlah 10,73 persen. China berada pada posisi ketiga dengan bagian ekspor sebesar 9,14 persen dari total ekspor non-migas Indonesia. Ketiga negara tersebut jika digabungkan memiliki bagian ekspor sebesar 32,16 persen dari total ekspor non-migas, jumlah yang jauh lebih besar dibandingkan dengan keseluruhan negara-negara ASEAN.

Secara kumulatif, perbandingan antara periode Januari-Desember 2008 dengan Januari-Desember 2009 memberikan informasi yang menarik (lihat tabel 2). Nilai ekspor untuk Jepang dan Amerika Serikat lebih rendah di tahun 2009 dibandingkan dengan tahun 2008, sedangkan nilai ekspor ke China justru meningkat. Nilai ekspor ke Jepang turun dari 11 miliar dolar AS pada Januari-Desember 2009 dari semula 13 miliar dolar AS pada Januari-Desember 2008. Sedangkan nilai ekspor ke Amerika Serikat turun dari 12 miliar dolar AS menjadi 10 miliar dolar AS. Sementara itu, ekspor non-migas ke China meningkat dari 7 miliar dolar AS pada Januari-Desember 2008 menjadi 8 miliar dolar AS pada Januari-Desember 2009. Meskipun penurunan nilai ekspor yang ke Jepang dan Amerika Serikat terbilang rendah, dan kenaikan nilai ekspor yang ke China juga tidak signifikan; hal ini menandakan perubahan dalam komposisi ekspor Indonesia. China secara perlahan mulai menjadi rekan dagang utama Indonesia, menggantikan Jepang. Hal ini sangat menarik jika dikaitkan dengan pelaksanaan Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN-China (ACFTA) pada bulan Januari 2010.

Tabel 2. Ekspor Non-Migas Berdasarkan Negara Tujuan

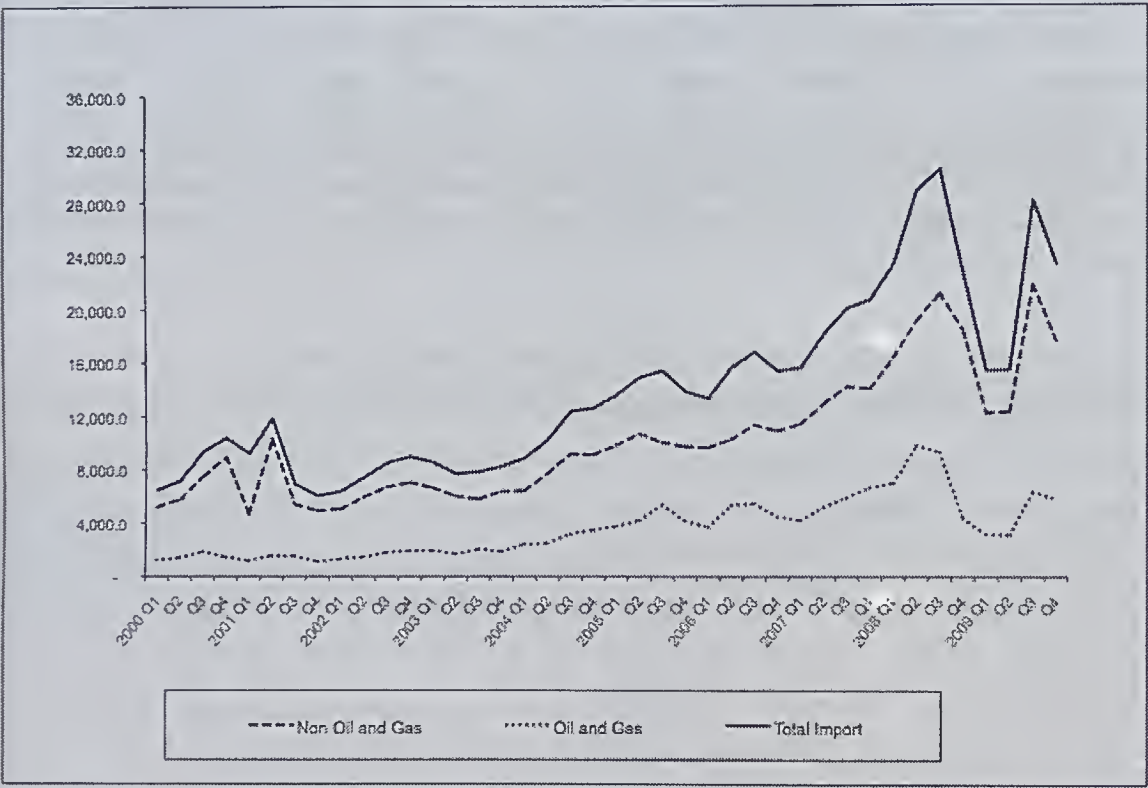
Negara Asal	Nilai CIF (Juta US\$)					Peran thd Impor Non migas Jan-Des 2009 ¹ (%)
	November 2009	Desember 2009 ¹	Perubahan Des'09 ¹ thd Nov'09	Jan-Des 2008	Jan-Des 2009 ¹	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
ASEAN	1 591,4	1 686,3	94,9	25 048,3	18 047,1	23,18
1 Singapura	767,6	785,4	17,8	11 095,6	9 237,2	11,86
2 Thailand	432,9	466,6	33,7	6 269,9	4 570,8	5,87
3 Malaysia	275,4	298,2	22,8	3 628,0	3 184,2	4,09
ASEAN Lainnya	115,5	136,1	20,6	3 854,8	1 054,9	1,35
Uni Eropa	787,5	845,6	58,1	10 528,2	8 648,8	11,11
4 Jerman	205,0	232,1	27,1	3 058,8	2 362,4	3,03
5 Perancis	178,9	183,4	4,5	1 678,2	1 622,5	2,08
6 Inggris	53,5	67,5	14,0	1 066,7	843,9	1,08
Uni Eropa Lainnya	350,1	362,6	12,5	4 724,5	3 820,0	4,91
Neg. Utama Lainnya	3 565,5	4 588,1	1 022,6	49 030,9	39 547,6	50,79
7 Jepang	917,2	1 073,9	156,7	14 864,7	9 819,9	12,61
8 Cina	1 256,7	1 488,0	231,3	14 947,9	13 496,8	17,33
9 Amerika Serikat	554,3	1 092,1	537,8	7 731,5	7 036,4	9,04
10 Korea Selatan	385,9	360,6	-25,3	4 792,4	3 807,9	4,89
11 Australia	264,7	355,4	90,7	3 980,5	3 376,3	4,34
12 Taiwan	186,7	218,1	31,4	2 713,9	2 010,3	2,58
Total 12 Negara Utama	5 478,8	6 621,3	1 142,5	76 028,1	61 368,6	78,81
Negara Lainnya	1 505,0	1 601,9	96,9	22 616,3	16 498,7	21,19
Total Impor Nonmigas	6 983,8	8 223,2	1 239,4	98 644,4	77 867,3	100,00

Sumber: Direproduksi dari BPS

Impor terlihat lebih rendah di Q4-2009 untuk migas dan non-migas, pada gambar 8 di bawah ini. Sedangkan impor total turun dari 28 miliar dolar AS di Q3-2009 menjadi 23 miliar dolar AS pada Q4-2009. Sementara itu, impor non-migas turun menjadi 17 miliar dolar AS dari 21 miliar dolar AS di Q3-2009. Impor migas juga mengalami penurunan menjadi 5 miliar dolar AS di Q4-2009 dari 6 miliar dolar AS di Q3-2009. Gambar 8 memperlihatkan pola yang sama antara impor total, impor migas, dan impor non-migas. Ketiga kategori ini berhenti memiliki tren yang positif pada Q3-2009 dan mulai menurun pada Q4-2009. Penurunan impor migas terutama disebabkan oleh menurunnya impor minyak mentah dan hasil minyak selama Januari-Desember 2009. Perubahan Impor minyak mentah dari Januari-Desember 2009 terhadap Januari-Desember 2008 adalah -26,83 persen. Impor hasil

minyak menurun sejumlah 44,95 persen jika dibandingkan dengan periode yang sama di tahun sebelumnya.

Gambar 8. Nilai Impor (Juta Dollar AS)



Sumber: CEIC

Sementara itu, menurunnya impor non-migas dapat dijejelaskan oleh menurunnya impor bahan baku/penolong dan barang modal (lihat tabel 3). Tingkat pertumbuhan kumulatif dari pada periode Januari-Desember 2009 adalah sebesar -29,99 persen untuk bahan baku/ penolong dan -4,47 persen untuk barang modal. Namun, proporsi dari tiap kategori tersebut terhadap keseluruhan impor secara signifikan lebih besar dari proporsi barang konsumsi terhadap total impor. Proporsi barang konsumsi terhadap impor total hanya sebesar 6,97 persen. Proporsi impor bahan baku/penolong terhadap impor total adalah sebesar 71,92 persen, dan 21,11 persen untuk barang modal. Meskipun tingkat pertumbuhan untuk kedua kategori tersebut masih negatif, proporsi yang besar terhadap total impor diperkirakan akan memiliki dampak yang positif terhadap perekonomian, karena akan digunakan dalam proses produksi.

Tabel 3. Impor Non Migas Berdasarkan Kelompok Barang

Penggunaan Golongan Barang	Nilai CIF (Juta US\$)		Perubahan Des'09 ¹ thd Nov'09 (%)	Nilai (Juta US\$)		Perubahan Jan-Des 2009 ¹ thd Jan-Des 2008 (%)	Peran thd Impor Jan-Des 2009 ¹ (%)
	November 2009	Desember 2009 ¹		Jan-Des 2008	Jan-Des 2009 ¹		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Total Impor	8 814,7	10 326,6	17,15	129 197,3	96 855,9	-25,03	100,00
Barang Konsumsi	639,1	657,5	2,88	8 303,7	6 756,4	-18,63	6,97
Bahan Baku/Penolong	6 494,0	7 272,1	11,98	99 492,7	69 654,8	-29,99	71,92
Barang Modal	1 681,6	2 397,0	42,54	21 400,9	20 444,7	-4,47	21,11

Sumber: Direproduksi dari BPS

Serupa dengan ekspor, China mendominasi sektor impor Indonesia. Impor dari China sebesar 17,33 persen dari impor total (lihat tabel 4). Proporsi impor dari China terhadap total impor jauh lebih besar jika dibandingkan dengan Jepang dan Amerika Serikat, yaitu 12,61 persen dan 9,04 persen. Bahkan jauh lebih besar dari kombinasi negara-negara Uni Eropa, yang hanya sebesar 11,11 persen. Namun, proporsi China secara moderat lebih kecil dari proporsi impor negara-negara ASEAN terhadap total impor Indonesia. Besarnya proporsi impor dari China menandakan semakin pentingnya posisi China sebagai sumber bahan baku/penolong dan barang modal bagi Indonesia. Walaupun begitu, reaksi yang negatif terhadap ACFTA mungkin dapat merubah hal itu.

Tabel 4. Impor Non Migas Berdasarkan Negara Asal

Negara Asal	Nilai CIF (Juta US\$)					Peran thd Impor Non migas Jan-Des 2009 ¹ (%)
	November 2009	Desember 2009 ¹	Perubahan Des'09 ¹ thd Nov'09	Jan-Des 2008	Jan-Des 2009 ¹	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
ASEAN	1 591,4	1 686,3	94,9	25 048,3	18 047,1	23,18
1 Singapura	767,6	785,4	17,8	11 095,6	9 237,2	11,86
2 Thailand	432,9	466,6	33,7	6 269,9	4 570,8	5,87
3 Malaysia	275,4	298,2	22,8	3 828,0	3 184,2	4,09
ASEAN Lainnya	115,5	136,1	20,6	3 854,8	1 054,9	1,35
Uni Eropa	787,5	845,6	58,1	10 528,2	8 648,8	11,11
4 Jerman	205,0	232,1	27,1	3 058,8	2 362,4	3,03
5 Perancis	178,9	183,4	4,5	1 678,2	1 622,5	2,08

6	Inggris	53,5	67,5	14,0	1 066,7	843,9	1,08
	Uni Eropa Lainnya	350,1	362,6	12,5	4 724,5	3 820,0	4,91
	Neg. Utama Lainnya	3 565,5	4 588,1	1 022,6	49 030,9	39 547,6	50,79
7	Jepang	917,2	1 073,9	156,7	14 864,7	9 819,9	12,61
8	Cina	1 256,7	1 488,0	231,3	14 947,9	13 496,8	17,33
9	Amerika Serikat	554,3	1 092,1	537,8	7 731,5	7 036,4	9,04
10	Korea Selatan	385,9	360,6	-25,3	4 792,4	3 807,9	4,89
11	Australia	264,7	355,4	90,7	3 980,5	3 376,3	4,34
12	Taiwan	186,7	218,1	31,4	2 713,9	2 010,3	2,58
Total 12 Negara Utama		5 478,8	6 621,3	1 142,5	76 028,1	61 368,6	78,81
Negara Lainnya		1 505,0	1 601,9	96,9	22 616,3	16 498,7	21,19
Total Impor Nonmigas		6 983,8	8 223,2	1 239,4	98 644,4	77 867,3	100,00

Sumber: Direproduksi dari BPS

QUO VADIS PERJANJIAN PERDAGANGAN BEBAS ASEAN-CHINA (ACFTA)

Perjanjian perdagangan bebas antara negara-negara ASEAN dan China mulai berlaku secara efektif pada tanggal 1 Januari 2010. Perjanjian tersebut akan secara bertahap menghapus 8.000 pos tarif, termasuk di dalamnya tekstil dan garmen, alas kaki dan produk kulit, keramik, makanan dan minuman, besi dan baja, petrokimia, dan elektronik. Sedangkan pengurangan tarif impor berkisar antara dari 5 hingga 0 persen, atau dari 2,5 ke 0 persen. Akibatnya, barang-barang impor dari China akan semakin mudah masuk ke Indonesia, dan juga sebaliknya.

Semakin mudahnya barang-barang impor dari China untuk masuk ke pasar Indonesia menimbulkan kekhawatiran dari beberapa kalangan pengusaha di Indonesia. Saat ini, beberapa komoditas impor dari China, seperti komoditas tekstil, elektronik, besi dan baja telah mulai mengurangi pangsa pasar produk-produk lokal, dan berlakunya perjanjian tersebut dikhawatirkan akan semakin mengurangi pangsa pasar produk-produk lokal. Oleh karena itu, beberapa kalangan lokal telah meminta pemerintah untuk menunda pelaksanaan ACFTA. Permintaan ini baru muncul sekitar 2 bulan sebelum berlakunya perjanjian tersebut, tidak sebelum tahun 2004, ketika perwakilan dari masing-masing negara menandatangani perjanjian tersebut. Untuk itu, pemerintah melalui Kementerian Perdagangan mencoba

mengakomodasi permintaan itu, namun dengan tetap berada pada koridor yang telah ditetapkan dalam ACFTA. Lebih jauh lagi, industri domestik akan mendapat bantuan melalui kebijakan fiskal, seperti tarif impor akan dibebankan kepada pemerintah dan menyediakan insentif pajak.

Beberapa dari kalangan pengusaha mengusulkan untuk memberlakukan pengecualian terhadap 11 industri, termasuk di dalamnya adalah makanan dan minuman, tekstil, kimia, alas kaki, elektronik, furnitur, dan baja. Sementara, pemerintah akan mengusulkan modifikasi tarif untuk 303 produk, yang dinilai memiliki daya saing rendah sebagai akibat dari krisis ekonomi global. Usulan untuk penundaan pengurangan tarif atau modifikasi tarif sah menurut aturan WTO (*World Trade Organization*) yang tertera dalam perjanjian GATT (*General Agreements on Tariffs and Trade*), artikel XIX tentang *Emergency Actions on Imports of Particular Products*, dimana paragraf 1(b) menyatakan bahwa:

"If any product, which is the subject of a concession with respect to preference, is being imported into the territory of contracting party... so as to cause or threaten serious injury to domestic producers of like or directly competitive products in the territory of a contracting party which receives or received such preference, the importing contracting party shall be free...to suspend the relevant obligation in whole or in part or to withdraw or modify the concession in respect of the product, to the extent and for such time as may be necessary to prevent or remedy such injury."

Untuk memahami isu ini lebih baik, ada gunanya untuk melihat aturan-aturan WTO yang berkaitan dengan hal ini. Perjanjian perdagangan bebas atau perjanjian perdagangan preferensial diperbolehkan oleh WTO dalam GATT artikel XXIV tentang *Territorial Application — Frontier Traffic — Customs Unions and Free-trade Areas*. Berkaitan dengan ini, paragraf 5(c) dari Artikel XXIV menyatakan:

“Any interim agreement...shall include a plan and schedule for the formation of such customs union or of such a free-trade area within a reasonable length of time.”

Sementara itu, paragraf 7(c) dari GATT artikel XXIV menyebutkan:

“Any substantial change in the plan or schedule referred to in paragraph 5(c) shall be communicated to the CONTRACTING PARTIES, which may request the contracting parties concerned to consult with them if the change seems likely to jeopardize or delay unduly the formation of the customs union or of the free-trade area.”

Sementara itu, berdasarkan paragraf 5(c), semua pihak yang terlibat dalam ACFTA memiliki waktu sebanyak enam tahun, dimulai dari penandatanganan perjanjian di tahun 2004, untuk mempersiapkan perekonomian mereka. Pertanyaannya adalah apakah enam tahun itu waktu yang cukup untuk mempersiapkan perekonomian Indonesia dalam menghadapi persaingan yang lebih ketat sebagai akibat dari ACFTA. Berdasarkan reaksi beberapa kalangan pengusaha, jawabannya adalah jelas ‘tidak’. Apakah pemerintah kurang memberikan sosialisasi ACFTA terhadap produsen lokal, atau produsen lokal kurang tanggap dalam menghadapi ACFTA, adalah perdebatan yang tidak produktif. Intinya, sebagaimana tertera dalam paragraf 7(c), dari perjanjian tersebut masih direncanakan, ditandatangani, dan dijadwalkan pelaksanaannya, masih ada ruang untuk melakukan renegotiasi. Faktanya, sejak tahun 2004 hingga 2009 tidak terjadi renegotiasi pasal-pasal dalam perjanjian tersebut. Hasilnya, keberadaan yang serba salah dari Indonesia dalam perjanjian ACFTA ini adalah akibat kegagalan komunikasi antara pemerintah dan produsen lokal.

Meskipun pemerintah bisa merenegosiasi beberapa pasal, sebagaimana diatur dalam artikel XIX, masalah ini semakin dipersulit karena perjanjian ini melibatkan negara-negara ASEAN lainnya. Sudah pasti negara-negara itu akan terus mengamati perkembangan Indonesia, karena ACFTA juga menyangkut negara mereka. Skenario terburuk adalah jika China dan atau negara-negara ASEAN lainnya memutuskan untuk membawa masalah ini ke *Dispute Settlement Body*

(DSB) WTO atas dasar pelanggaran perjanjian, yang dijamin oleh GATT artikel XXII tentang Consultation. Indonesia sendiri sudah tidak asing lagi dengan proses yang diatur artikel XXII, dimana Indonesia diberi sanksi oleh WTO untuk kasus lain, yaitu tentang kontroversi kebijakan mobil nasional yang melanggar prinsip non-diskriminasi WTO. Dapat dibayangkan proses renegosiasi yang panjang, belum termasuk reaksi balasan dari China dan bahkan negara-negara ASEAN lainnya jika Indonesia berhasil memodifikasi perjanjiannya dengan China. Di samping itu, biaya renegosiasi perjanjian lebih besar daripada membiarkan perjanjian ini tetap berjalan sebagaimana seharusnya.

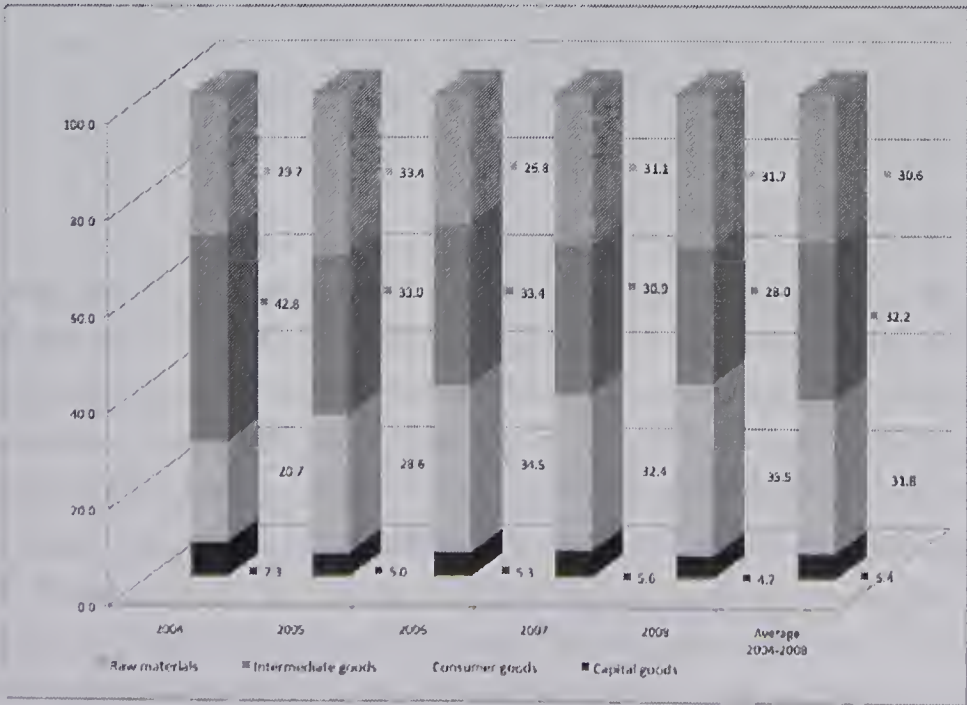
Lebih jauh, analisis terhadap data perdagangan antara Indonesia dan China memperlihatkan informasi yang menarik. Gambar 9 di bawah ini, menunjukkan ekspor Indonesia ke China, yang terbagi dalam beberapa kelompok barang. Menariknya, proporsi dari ekspor barang konsumsi ke China secara bertahap mulai meningkat sejak tahun 2004. Proporsi ekspor barang konsumsi terhadap total ekspor ke China pada tahun 2004 sebesar 20,7 persen, dan secara bertahap meningkat menjadi 35,5 persen. Membandingkan profil ekspor antara tahun 2004 dan 2008, terjadi pergeseran dari yang sebelumnya didominasi oleh bahan baku (*intermediate goods*) ke yang didominasi oleh barang konsumsi. Proporsi ekspor bahan baku terhadap total ekspor di tahun 2004 adalah 42,8 persen, kemudian turun menjadi 28 persen di tahun 2008. Proporsi ekspor bahan mentah (*raw materials*) terhadap total ekspor secara relatif lebih stabil, berkisar antara 26-31 persen.

Sementara itu, data impor pada gambar 10 di bawah ini, memperlihatkan informasi yang jauh lebih menarik. Bertolak belakang dari pendapat populer, Indonesia kebanyakan mengimpor bahan baku dan barang modal (*capital goods*) dari China, bukan barang konsumsi. Terlihat di gambar 10, proporsi dari impor barang modal terhadap impor total dari China secara perlahan mulai meningkat dari 22,3 persen di tahun 2004 ke 43,3 persen di tahun 2008. Proporsi impor bahan baku terhadap total impor dari China berkisar antara 35-37 persen. Untuk impor barang konsumsi, proporsinya terhadap total impor dari China jauh lebih rendah. Pada tahun 2004, proporsi

impor barang konsumsi terhadap impor total dari China adalah 23,5 persen, dan menurun menjadi 14,7 persen di tahun 2008.

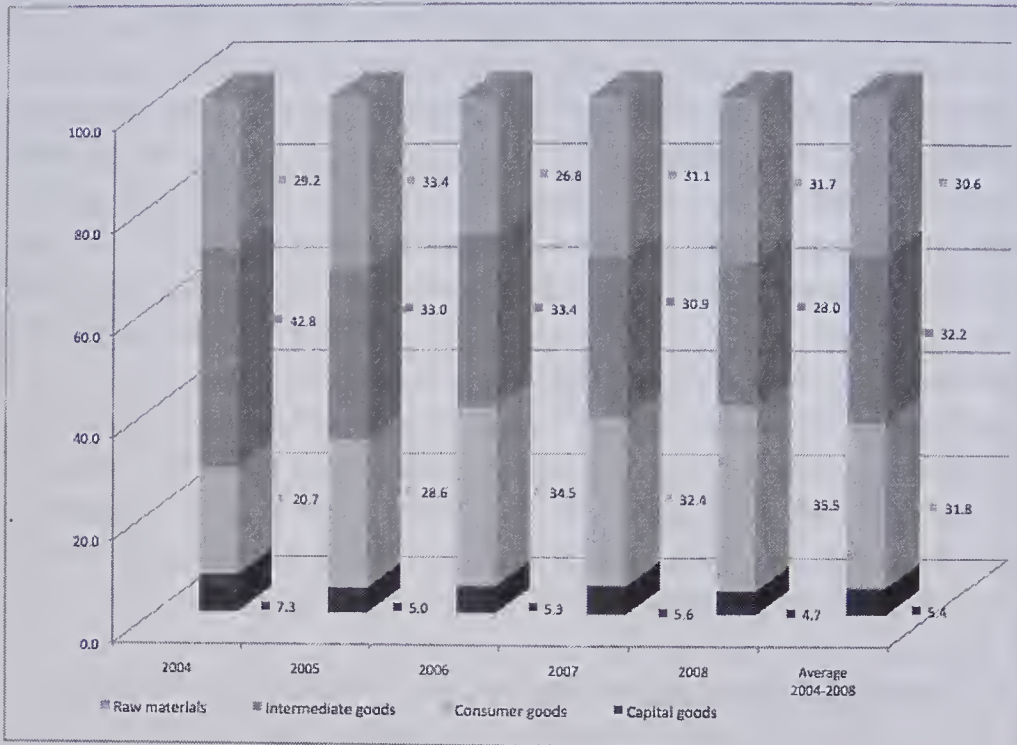
Proporsi yang besar dari impor bahan baku dan barang modal dibandingkan dengan proporsi barang konsumsi dapat berdampak positif bagi Indonesia. Masuknya mesin-mesin baru dan bahan baku lainnya yang terkait dalam proses produksi justru akan membuat industri lokal semakin produktif. Sehingga, perjanjian itu sendiri akan semakin menambah akses produsen lokal terhadap sarana-sarana peningkatan produktivitas. Ketika membandingkan gambar 9 dan 10, dapat disimpulkan bahwa Indonesia lebih banyak mengekspor barang konsumsi daripada mengimpornya. Maka dari itu, perjanjian perdagangan bebas ini berpotensi untuk meningkatnya akses pasar dari barang-barang Indonesia di pasar China. Tidak dapat dipungkiri bahwa selalu ada periode penyesuaian terhadap perubahan, termasuk didalamnya biaya penyesuaian. Akan tetapi, berdasarkan argumen-argumen dan data yang telah diuraikan, Indonesia akan jauh lebih diuntungkan oleh perjanjian ACFTA daripada dirugikan.

Gambar 9. Ekspor Indonesia ke China Berdasarkan Kategori Barang (persentase dari total ekspor ke China)



Sumber: UN Comtrade

Gambar 10. Impor Indonesia dari China Berdasarkan Kategori Barang (persentase dari total ekspor ke China)



Sumber: UN Comtrade

ISU LAINNYA

Kontroversi Bank Century

Pemerintah dan Bank Indonesia telah menyampaikan argumen mereka tentang kemungkinan terjadi resiko sistemik jika Bank Century tidak di *bailout* di dalam sidang Pansus DPR tentang kasus Bank Century. Saat ini terdapat dua pendapat, pihak yang mendukung *bailout* berpendapat bahwa terdapat 23 bank yang memiliki karakteristik serupa dengan Bank Century, yang memiliki posisi keuangan yang tidak terlalu kuat, karena kebanyakan depositan mereka telah pindah ke bank yang lebih besar. Jadi, runtuhnya Bank Century dapat menimbulkan efek domino di dalam sektor perbankan, dimana bank-bank yang berskala kecil dan menengah akan terkena dampak

negatif yang lebih besar. Sedangkan pihak yang tidak menyetujui itu, berpendapat bahwa penutupan Bank Century tidak akan memiliki dampak yang besar terhadap sistem perbankan karena bank tersebut tergolong bank yang berskala kecil.

Ketika kontroversi ini berlangsung, fakta yang ada adalah sistem perbankan Indonesia berada pada kondisi yang sehat. Sehatnya sistem perbankan ini sebagian dikarenakan oleh penyelamatan Bank Century yang tepat waktu. Sentimen publik saat ini adalah sidang Pansus DPR hanyalah sebuah manuver politik dari politisi di DPR. Sementara itu, jika dikaitkan dengan prospek ekonomi Indonesia, sidang pansus dipandang mahal dari segi biaya dan segi politik.

PERKEMBANGAN POSITIF DARI PENGEMBANGAN INFRASTRUKTUR

Pengembangan infrastruktur memperlihatkan indikasi yang positif, terutama dalam infrastruktur transportasi untuk jalan dan pelabuhan. Pengembangan infrastruktur pelabuhan meliputi perluasan Jakarta International Container Terminal (JICT) dan pelayanan 24 jam di empat pelabuhan utama. Perluasan JICT dibiayai oleh pinjaman dari International Finance Corporation (IFC), yang berjumlah 70 miliar dolar AS. Sejak Februari 2010, empat pelabuhan utama, yaitu Belawan (Medan), Tanjung Priok (Jakarta), Tanjung Perak (Surabaya), dan Soekarno-Hatta (Makassar) akan menambah waktu pelayanannya menjadi 24 jam.

Di samping itu, pemerintah juga akan mengalokasikan Rp 16,65 triliun untuk perbaikan jalan dan jembatan di tahun 2010. Perbaikan tersebut akan dilakukan dalam skala nasional, termasuk di Jawa, Sumatra, Kalimantan, Sulawesi, dan Papua. Pemerintah juga akan menerapkan beberapa reformasi regulasi untuk mendukung pengembangan infrastruktur. Reformasi ini diharapkan dapat mengoptimalkan pengeluaran publik dan mendorong investasi swasta dalam proyek-proyek infrastruktur, khususnya dalam kerangka kerja sama pemerintah-swasta (*Public Private Partnership-PPP*).

Sementara itu, sejak Januari 2010, sistem *national single window* (NSW) telah resmi beroperasi. Sistem ini diterapkan di empat pelabuhan

dan satu bandara udara. Pelabuhan yang telah menerapkan sistem ini adalah Tanjung Priok, Tanjung Emas, Tanjung Perak, Belawan, dan Bandara Soekarno-Hatta sebagai satu-satunya bandara udara yang berpartisipasi. Sistem NSW adalah sistem ekspor-impor yang terintegrasi yang menyediakan jasa elektronik untuk pendaftaran dan pemrosesan ekspor dan impor. Sistem ini diharapkan merampingkan dan mengharmonisasi prosedur dokumentasi untuk ekspor dan impor. Lebih jauh lagi, sistem ini memungkinkan pelaksanaan pemasukan data, sinkronisasi data, dan menyatukan prosedur bea dan cukai, perijinan, pelabuhan, pembayaran, pelayaran, dan sistem logistik secara simultan.

Mengejar Pasar Sampai ke China ¹

Djisman Simandjuntak

PENGANTAR

Dalam perbedaan pandangan (kontras), penuh keraguan atau bahkan perlawanan terhadap pemberlakuan Perdagangan Bebas China-ASEAN (CAFTA) awal Januari 2010, khususnya di banyak kalangan di Indonesia, suatu pesta meriah untuk mendukung CAFTA digelar pada tanggal 7-9 Januari 2010 di kota Nanning, Guangxi, China. Pesta meriah ini diselenggarakan oleh pemerintah China dengan menghadirkan tamu-tamu pejabat dan pengamat dari berbagai negara Asia Tenggara. Dukungan terhadap CAFTA begitu kuat dalam acara itu sehingga para peserta optimis akan pencapaian CAFTA. Tidak henti-henti para pembicara juga menyebut bahwa CAFTA adalah kawasan perdagangan bebas regional terbesar di dunia dengan jumlah penduduk 1,9 miliar dan pertumbuhan pendapatan tertinggi.

Eric Mashkin, pemenang Nobel ekonomi 2007, menyatakan bahwa perdagangan bebas bukanlah obat mujarab. Selanjutnya ia menyatakan, keberhasilan perdagangan bebas bagi masing-masing negara dan bagi kelompok ditentukan oleh reformasi domestik negaranya.

Dalam tulisan ini diuraikan hubungan perdagangan Indonesia-China, dan pelajaran berharga apa saja yang perlu diambil oleh

¹ Artikel ini pernah dimuat di Kompas, 18 Januari 2010.

Indonesia dari keberhasilan pemerintah China agar visi sebagai negara perniagaan kembali berjaya.

PERDAGANGAN INDONESIA-CHINA

Perdagangan Indonesia dengan China (RRC) yang dalam tahun 1998 ditandai oleh surplus Indonesia mengalami pembalikan yang memprihatinkan. Dalam tahun 2008 ekspor barang China ke Indonesia sudah melebihi impornya dengan 20 persen. Dalam barang-barang yang mendominasi perdagangan dunia ekspor China ke Indonesia sebagai kelipatan impornya tidak kurang dari 2,35 untuk barang kimia, 3,9 untuk hasil industri pengolahan dasar, 3,4 untuk mesin-mesin dan alat-alat pengangkutan dan telekomunikasi dan 6,9 untuk hasil-hasil aneka industri. Bahwa kelipatan itu adalah 0,04 dalam bahan mentah non-pangan, 0,35 dalam bahan bakar fosil dan 0,001 dalam minyak nabati adalah hiburan kecil saja. Kebangkitan China menjadi negara niaga kedua terbesar dunia setelah hybernasi selama sekitar 550 tahun menimbulkan ombak dan riak yang memang menghempas kuat di Indonesia. Namun demikian, angka-angka itu tidak membenarkan strategi burung unta.

Impor "murah" bukanlah kerugian berbobot mati. Bagi konsumen ia mendatangkan keuntungan kesejahteraan, terutama konsumen dalam kelompok pendapatan rendah. Bahwa rakyat miskin Indonesia mampu membeli pesawat selular, komputer dan permainan komputer, untuk sebagian adalah karena impor "murah" dari China. Bahwa impor itu tidak dapat dibayar terus menerus dengan devisa asal pengurusan alam, utang luar negeri dan investasi asing di Indonesia adalah pengetahuan umum. Cepat atau lambat ekspor adalah imperatif bagi ekonomi yang mengimpor. Masalah perdagangan Indonesia -China terletak tidak dalam lonjakan impor Indonesia, melainkan dalam kemandegan ekspor.

Jika lonjakan impor itu dipandang sebagai masalah, CAFTA tidak serta -merta harus dikambinghitamkan. Marjin preferensi yang disediakan Indonesia dalam rangka CAFTA adalah tipis, yaitu selisih tarif Most Favored Nation (MFN) dengan tarif CAFTA. Tarif MFN terapan Indonesia sudah turun menjadi 8,5 persen untuk hasil

pertanian dan 6,7 persen untuk non-pertanian berkat marathon deregulasi sejak 1986. Hanya 2,7 persen posisi tarif Indonesia yang masih dilindungi dengan bea masuk di atas 15 persen. Bebas bea MFN bahkan berlaku bagi hampir 24 persen posisi. Lagi pula, margin yang tipis itu belum tentu dimanfaatkan pengimpor karena tingkatnya yang kecil, tidak terpenuhinya persyaratan kandungan lokal bagi sertifikasi keterangan asal barang (Rules of Origin-ROO), dan biaya sertifikat jika persyaratan kandungan lokal dipenuhi. Pemacu ekspor China ke Indonesia adalah biaya rendah yang memang sulit ditandingi, pengalihan ekspor beberapa negara seperti Jepang, Korea Selatan dan Taiwan ke China. Sekitar setengah dari ekspor China adalah "ekspor pengolahan" (*processing export*) yang pada gilirannya sekitar 80 persen dikuasai oleh perusahaan asing. Di pihak lain, impor Indonesia dari China dihela juga pertumbuhan ekonomi yang lumayan kuat dan persaingan yang menajam di pasar Indonesia di buritan krisis 1998 yang memaksa produsen, distributor dan pengecer memburu harga rendah.

Dengan catatan seperti di atas ledakan regionalisme Asia Timur belakangan ini sepintas lalu tampak tidak masuk akal. Bahwa China dan Jepang yang sangat diuntungkan oleh multilateralisme, tiba-tiba menjadi pelaku yang sibuk dalam regionalisme adalah teka-teki. Orang sering menjelaskan perubahan sikap itu dengan menyebut kemandegan putaran Doha dari WTO. Tetapi alasan terpenting kiranya terletak dalam sifat persetujuan perdagangan preferensial sebagai "permainan ultimatum" (*ultimatum game*). Jika Thailand atau Malaysia membentuk perdagangan bebas (FTA) dengan Jepang, Indonesia harus bertindak sama untuk menghindari kerugian diskriminasi di masing-masing pasar itu. Kekecewaan dalam krisis keuangan Asia 1997-1998 juga memperkuat kemauan Asia untuk memupuk integrasi dan kerja sama regional yang sampai sekarang berporoskan ASEAN. Oasis stabilitas tampaknya adalah bagian wajib dari stabilitas di dunia yang landai.

Sekali lagi patut ditekankan bahwa defisit Indonesia dalam perdagangan dengan China adalah bagian dari mukjizat perniagaan China yang berskala global daripada regional seperti CAFTA. Mukjizat itulah yang sering disebut sebagai peristiwa terpenting pada ujung

abad ke-20 dan awal abad ke-21. Dua tahun sejak pengumuman "Empat Modernisasi RRC" dalam tahun 1978 pangsa China dalam ekspor dunia masih sekecil 0,89 persen dibanding 1,1 persen pangsa Indonesia. Sejak itu pangsa Indonesia turun terus menjadi hanya 0,86 persen dalam 2008 meskipun membaik menjadi 0,97 persen dalam 9 bulan pertama 2009, sementara pangsa China naik terus menjadi 8,9 persen dalam 2008 dan 9,2 persen dalam 9 bulan pertama 2009. Pertanyaan besar yang harus dijawab Indonesia adalah replikasi mukjizat perniagaan China. Kebijakan perdagangan yang bertolak dari pembatasan impor seperti yang tersirat dalam kritik-kritik terhadap CAFTA cepat atau lambat akan bermuara dalam implosi.

PELAJARAN PENTING

Jauh sebelum terbitnya "Wealth of Nations" dari Adam Smith atau "The Principles of Political Economy" dari David Ricardo manusia sudah menjadi pedagang karena menikmati buah-buah kesejahteraan. Medan berat, perbedaan ideologi, perbedaan agama, cuaca buruk, perubahan iklim dan perpisahan dengan sanak saudara tidak mematahkan semangat perniagaan manusia. Begitu pekatnya hasrat perniagaan itu melekat dalam kultur dasar sampai-sampai ia disebut "alam kedua" oleh Haim Ofek. Pergantian zaman pun pada dasarnya adalah pergantian negara niaga dominan: De Medici, Venesia, Inggris, Amerika Serikat dan, kini China, yang merebut hati konsumen dunia dengan biaya dan harga rendah. Memenangkan hati konsumen China sudah menjadi ramuan wajib bagi terpeliharanya kemakmuran banyak bangsa. Dengan pangsa dalam impor dunia yang naik dari 0,89 persen dalam 1980 menjadi 6,9 persen dalam 2008 dan 7,5 persen dalam 9 bulan pertama 2009 RRC adalah pasar yang lukratif dan tidak tergantikan, terutama bagi negara yang berikhtiar melomba seperti Indonesia.

Dalam sejarah perdagangan purba dan modern negara pelaku utama datang dan pergi silih berganti. Keunggulan China yang memang sangat kuat dewasa ini dalam perdagangan produk industri cepat atau lambat akan menipis. Kenaikan upah China adalah yang tercepat di dunia dewasa ini. Struktur ekspor China sudah sedang

berubah. Produk-produk padat upah rendah sudah melandai memberi jalan bagi produk-produk yang padat upah tinggi. "Growth rebalancing" dalam arti penguatan permintaan dalam negeri dalam permintaan total akan bekerja sebagai angin buritan bagi impor China. CAFTA menyediakan bagi ASEAN, termasuk Indonesia, penghelatan tambahan dalam pemanfaatan pasar China. Memang China bukanlah surga perniagaan, tetapi neraka ia juga tidak, sama pada dasarnya dengan negara-negara niaga lain dan karena itu patut diperlakukan sama.

Sudah berkali-kali Indonesia melangkah ke ambang kejayaan perniagaan, tetapi sesering itu pula mengendur. Mukjizat perniagaan China mengandung banyak pelajaran berharga yang menyangkut visi negara perniagaan, pengurutan (sekuensi) kebijakan perdagangan dan investasi, perencanaan ruang (*spatial*), pemupukan pengetahuan dan keahlian yang berfaedah komersial (*useful knowledge and skills*) dengan mengirim warga hingga ke ujung bumi, reformasi birokrasi, pemberantasan korupsi dan pragmatisme, semuanya tertentun membentuk "Model China 21" sebagai desain dominan dalam keragaman ekonomi dunia milenium sekarang menyusul model Jepang, model Amerika dan model Eropa. Sejak peradaban Sumeria hingga kebangkitan China sekarang pedagang dan negara niaga adalah pelaku bermuka selaksa. Roti siapa mereka makan, lagunyalah yang mereka nyanyikan dalam orkes perniagaan yang akbar. Seni itulah yang diperagakan kota Nanning ketika putri-putrinya melantunkan lagu-lagu rakyat Asia Tenggara lewat angklung Sunda sesempurna, atau hampir sesempurna seperti dilakukan putri-putri Parahyangan.

TINJAUAN PERKEMBANGAN REGIONAL DAN GLOBAL

Tantangan Indonesia Menghadapi Perdagangan Bebas ASEAN-China

Jusuf Wanandi

PENGANTAR

Tantangan besar bangsa Indonesia kini adalah bagaimana menjawab perkembangan Indonesia yang berada di ambang pintu kebesaran dan kemajuan, dengan suatu kepemimpinan, kebijakan, dan program yang tepat agar dapat mewujudkan kesempatan ini menjadi kenyataan. Kesempatan baik ini mungkin tidak akan berulang.

Indonesia telah diakui sebagai anggota G-20¹ yang secara informal dianggap sebagai "direksi" pemerintahan dunia, karena perangkat yang diciptakan hingga kini semenjak Perang Dunia II, baik dalam kerangka Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) maupun di antara lembaga-lembaga Perjanjian Bretton Woods, sudah tidak memadai lagi. Indonesia juga diharapkan dapat memimpin ASEAN di kawasan

¹ *The Group of Twenty (G-20) Finance Ministers and Central Bank Governors* atau Kelompok Dua puluh Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Sentral. Kelompok ini dibentuk pada tahun 1999 sebagai forum yang secara sistematis menghimpun kekuatan-kekuatan ekonomi maju dan berkembang untuk membahas isu-isu penting perekonomian dunia. Negara-negara anggota G-20 adalah Afrika Selatan, Amerika Serikat, Arab Saudi, Argentina, Australia, Brasil, Inggris, China, India, Indonesia, Italia, Jepang, Jerman, Kanada, Korea Selatan, Meksiko, Perancis, Rusia, Turki, dan Uni Eropa.

Asia Tenggara dan menjadi negara penting dalam perkembangan kawasan Asia Timur dan Asia Pasifik.

Untuk itu, tidak cukup jika Indonesia hanya dapat mengikuti dan menyelami masalah-masalah yang ditimbulkan oleh pemerintahan global. Meskipun ini merupakan bagian yang penting untuk dikuasai, namun Indonesia harus ikut mengatur perkembangan dan kemajuan negara serta bangsa sendiri. Ini adalah suatu tantangan besar.

Seperti sedang dialami Indonesia sekarang, kepemimpinan nasional lemah dan tidak tegas. Sementara, parlemen masih tidak menyadari bahwa betapa besarnya tantangan bangsa dan negara sehingga mereka hanya bermain politik-politikan, yang tidak membawa manfaat bagi bangsa secara keseluruhan. Dalam hal ini parlemen malah memecah belahnya dengan hanya mementingkan kepentingan pribadi atau kelompok.

Masalah-masalah yang sedang muncul, seperti kasus Bank Century dan Perjanjian Perdagangan Bebas ASEAN-China (ACFTA), tidak dilakukan demi kepentingan bersama, akan tetapi demi kepentingan kelompok-kelompok sehingga mengalihkan perhatian dari tantangan besar bangsa dan negara. Kasus Bank Century dijadikan alat kepentingan kelompok untuk melakukan perombakan (*reshuffle*) kabinet ataupun menggantikan pejabat-pejabat yang notabene dianggap masyarakat paling bersih dan jujur.

Sementara, ACFTA yang tidak banyak berpengaruh pada masuknya barang-barang China ke Indonesia akan dibongkar karena alasan-alasan politis belaka yang tidak akan membawa perbaikan dalam daya saing industri Indonesia. Yang harus diupayakan adalah bagaimana mengurangi ongkos tinggi bagi industri dan perdagangan dengan menekankan agar pemerintah menciptakan infrastruktur yang telah ketinggalan sejak 1998, menghapus pungutan liar, menurunkan suku bunga untuk pinjaman-pinjaman usaha kredit menengah (UKM), mengatur lebih baik kesejahteraan buruh yang memadai dan adil, sambil menghilangkan hambatan-hambatan yang mengganggu, serta memberantas penyelundupan-penyelundupan yang masih saja terjadi karena korupsi.

MENGHADAPI PERUBAHAN DUNIA

Indonesia telah mencapai tahap tinggal landas (*take off*) menjadi bangsa besar dan maju. Akan tetapi, Indonesia harus melaksanakan serangkaian kebijakan yang benar-benar diimplementasikan agar *take off* itu bisa berkelanjutan. Tanpa perkembangan industri dan hanya mengandalkan pertanian dan sumber alam, tidak akan cukup untuk memberikan pekerjaan yang layak bagi buruh dan petani. Sumber alam dan hasil pertanian harus dapat diolah dengan membangun industri hulu dan hilir yang tangguh agar menambah pekerjaan bagi rakyat yang jauh masih ketinggalan.

Kepemimpinan nasional harus memberi contoh kepada rakyat, bangsa dan negara secara visioner dengan hati besar. Bukan dengan merengek dan mengeluh tentang masalah-masalah sepele yang tidak ada gunanya bagi pekerjaan besar yang dihadapi. Ia harus berani, terbuka dan bijak. Termasuk berani mengambil keputusan. Disamping itu, ia harus bisa bermain politik, tetapi menjaga *statesmanship* yang diperlukan sebagai pemimpin bangsa.

Ia harus dapat membela pembantu-pembantunya, dan tidak tinggal diam bila mereka diserang agar mereka pun loyal pada kepemimpinannya dan sungguh-sungguh membantunya. Ia harus mendengar kritik dan terbuka terhadap koreksi agar tercipta sebuah demokrasi yang sejati. Demikian halnya dengan para pembantu dan penasihat-penasihatnya harus datang dari segala macam pandangan politik, bukan terdiri dari orang-orang yang hanya memuji-muji.

Indonesia telah melalui pemilihan umum yang demokratis, meski masih banyak kekurangannya. Bagaimanapun, rakyat mau berusaha menghidupkan demokrasi di negara Indonesia. Oleh karena itu, pimpinan nasional hendaknya tidak perlu takut bahwa sistem yang didukung rakyat ini akan dilanggar dengan cara-cara inkonstitusional oleh mereka.

Inilah kesempatan terakhir bangsa Indonesia untuk mengoreksi kekurangan-kekurangan yang ada karena kemajuan dan perubahan dunia serta kawasan yang begitu cepat, dahsyat, dan fundamental. Momentum sejarah ini bisa membawa Indonesia menjadi bangsa yang besar, maju, demokratis, dan berkeadilan sosial. Oleh karena itu, kesempatan ini harus ditangkap dengan melaksanakan hal-hal

besar, seperti yang diharapkan dan ditunggu oleh rakyat, karena bagaimanapun pemerintah dan masyarakat ikut bertanggung jawab.

TANTANGAN INDONESIA

Sementara itu, tantangan utama yang dihadapi Indonesia dalam bidang perdagangan luar negeri adalah bagaimana meningkatkan daya saing terhadap ekonomi negara-negara kawasan yang makin meningkat pertumbuhan dan produktivitasnya. Di antara negara-negara di Asia Timur itu, ekonomi China memang sangat besar, dan besar pula pertumbuhan serta daya saingnya. Oleh karena besarnya ini, China memang menjadi masalah tidak hanya bagi Indonesia, akan tetapi juga bagi seluruh kawasan dan malahan bagi seluruh dunia.

Sebagian sorotan terhadap ASEAN-China Free Trade Area, salah arah karena mereka menganggap bahwa ASEAN-China FTA akan merugikan. Padahal perjanjian tersebut bukanlah alasan bagi banjirnya barang impor dari China ke Indonesia. Malahan perjanjian itu dimaksudkan untuk membuka kesempatan bagi Indonesia untuk dapat lebih baik bersaing di pasar China.

Memang ada beberapa jenis barang di mana persaingan sangat dirasakan, seperti garmen atau sepatu dengan kualitas rendah, elektronik (bukan andalan Indonesia) dan berbagai jenis industri ringan lainnya, di mana mereka begitu besar produksinya sehingga harga per unit bisa ditekan. Dalam hal ini Indonesia tidak bisa melawan jenis tertentu industri tersebut, akan tetapi tetap saja ada peluang yang dapat dimanfaatkan. Misalnya jenis sepatu kualitas menengah dan kualitas atas, Indonesia tetap bisa bersaing sehingga investasi asing tetap berminat ke Indonesia.

Sementara itu, produsen sepatu kualitas rendah memang mengalami kesulitan karena memang sangat rendah kualitasnya. Oleh karena itu, perusahaan usaha kecil dan menengah (UKM) harus mendapat bantuan dari pemerintah baik berupa kredit, pelatihan dan mencari pasar. Masalahnya adalah para pengusaha Indonesia tidak bisa bersaing karena ongkos produksi di Indonesia sangat tinggi. Hal ini disebabkan oleh berbagai macam alasan, seperti ongkos kredit yang tinggi bunganya, pungutan-pungutan liar dan

tindakan-tindakan korupsi lainnya. Di samping itu, infra-struktur yang jauh ketinggalan, pengangkutan yang mahal dan sebagainya. Inilah tantangan pemerintah untuk dapat membantu UKM, yang mempunyai peran untuk memberikan pekerjaan bagi rakyat kecil dan menengah.

Di samping itu, masalah penyelundupan barang-barang industri juga sangat mengganggu persaingan dengan hasil industri dalam negeri. Meskipun tarif diturunkan, akan tetapi untuk barang-barang selundupan pedagang tidak membayar PPN (pajak pertambahan nilai) dan tidak diperlukan nomor NPWP (nomor pokok wajib pajak) sehingga tidak dikenakan pajak. Oleh karena itu, apabila hal ini tidak diberantas, maka mustahil barang-barang industri hasil dalam negeri dapat bersaing.

Sekali lagi, masalah FTA ASEAN-China bukanlah sebab yang besar mengapa pasar Indonesia dibanjiri oleh produk-produk China. Yang perlu diupayakan adalah agar hambatan-hambatan terhadap daya saing pengusaha-pengusaha Indonesia, terutama UKM, dapat segera dihapuskan. Apabila masih ada bidang-bidang, di mana memang pengusaha Indonesia tidak dapat bersaing, maka pemerintah harus membantu untuk mencari lapangan kerja baru dengan pelatihan-pelatihan, kredit murah dan mencari pasar baru bagi mereka. Di samping itu, perusahaan-perusahaan besar pun dapat ikut membantu untuk meringankan beban pemerintah dan, sebaliknya perusahaan-perusahaan diberikan insentif pajak atau lain-lainnya.

Sementara itu, kemampuan ekonomi Indonesia harus bertumpu pada kekayaan alam. Akan tetapi apabila hanya mengandalkan pada faktor itu tidak akan cukup, karena pembangunan industri yang akan dapat menciptakan lebih banyak pekerjaan untuk rakyat. Sumber alam harus digunakan dengan hemat dan ekonomis karena tidak selalu dapat diganti dan akan habis persediaannya.

Pertumbuhan ekonomi yang diperkirakan sebesar 4,5 persen, belum dapat mengatasi masalah buruh atau tenaga kerja di Indonesia. Dibutuhkan setidaknya pertumbuhan 7-8 persen. Untuk itu peran pemerintah harus dapat mengatasi sebagaimana yang telah diuraikan di atas, agar para buruh melalui peningkatan produktivitas dapat diperbaiki nasibnya.

Sementara itu, iklim investasi juga harus terus diperbaiki dan diupayakan untuk tidak menjadi lebih proteksionis. Perbaikan infrastruktur sangat mendesak karena sejak tahun 1998, Indonesia tidak melakukan investasi. Disamping itu, sistem peradilan harus dapat menegakkan hukum, birokrasi harus diperbaiki agar dapat digerakkan secara efisien dan efektif oleh pemerintah sehingga tidak menjadi penghambat utama bagi keberhasilan pembangunan.

Untuk semua hal tersebut di atas diperlukan kepemimpinan seorang presiden yang bertanggung jawab atas nasib rakyatnya dan pembangunan masyarakatnya. Ini yang tidak dirasakan selama tiga bulan terakhir ini, malahan perhatian utama masyarakat teralihkan pada masalah KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi) dan Bank Century, yang oleh presiden dibiarkan saja. Oleh karena itu, presiden harus segera memimpin agar kedua masalah tersebut selesai, sesuai harapan masyarakat.

Ini adalah kesempatan bagi Indonesia untuk maju menjadi negara berkembang yang berarti bagi kawasan dan dunia. Dengan menjadi bagian dari G-20, berarti Indonesia telah mendapat pengakuan itu. Namun demikian, peran Indonesia itu harus diperjuangkan agar menjadi mantap dan berpengaruh sebagaimana yang diharapkan dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu "ikut menyusun suatu dunia yang adil".

Pemerintah, dalam hal ini presiden hendaknya menyadari akan tugas yang berat ini. Sementara, hendaknya tantangan ini juga dapat memberikan inspirasi pada rakyat Indonesia agar percaya diri dan bangga dengan apa yang telah dicapai bersama, dengan mengakui pula bahwa hasil-hasil itu masih harus ditingkatkan dengan sungguh-sungguh. Untuk itu masyarakat hendaknya diberikan fasilitas pendidikan dan kepemimpinan yang cukup. Karena tantangan besar yang dihadapi bukan semata-mata masalah FTA ASEAN-China, maka yang perlu dihadapi adalah bagaimana Indonesia dapat menjadi negara besar dan negara maju yang dihargai dan dihormati di kawasan dan dunia.

Tantangan Hubungan Diplomatik Indonesia-China¹

Jusuf Wanandi

PENGANTAR

Banyak yang telah dialami dalam hubungan diplomatik antara China dan Indonesia selama 60 tahun ini. Tentu saja terdapat pasang surut dalam hubungan tersebut. Namun, tantangan-tantangan dalam hubungan diplomatik selama ini dapat diatasi dan hubungan Indonesia-China kini cukup dewasa untuk bisa menghadapi tantangan besar pada masa mendatang.

Tantangan itu dapat terjadi karena intensitas hubungan meningkat atau karena perubahan-perubahan di kawasan dan di dunia yang fundamental dan cepat. Jelas bahwa hubungan dan kerja sama di bidang ekonomi telah sangat meningkat. Perdagangan bilateral sudah melebihi 30 miliar dolar AS dan akan meningkat terus, terutama setelah Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN-China (ACFTA) berlaku pada awal tahun 2010. Di Indonesia memang banyak yang dipertanyakan mengenai pelaksanaan ACFTA, tetapi akhirnya dengan bantuan pemerintah dan perusahaan besar (asal

¹ Tulisan ini pernah dimuat di *Kompas*, 13 April 2010.

diberi insentif), usaha kecil dan menengah (UKM) pun sebenarnya dapat diharapkan bisa bersaing dengan impor dari China.

Masalah hakiki adalah bagaimana kita bisa menurunkan ongkos tinggi berusaha di Indonesia, antara lain, yang perlu segera diatasi adalah hambatan infrastruktur dan birokrasi, hukum dan pengadilan, serta upah buruh yang memadai. Sementara itu, investasi bisa diharapkan akan mengalir dari China asalkan Indonesia mau membuka diri dan mempersiapkan kebijakan yang tepat dan menguntungkan kedua pihak. Sedangkan kemampuan Indonesia untuk melakukan investasi ke China penting pula. Untuk dapat menerima dan melakukan investasi, di kedua negara diperlukan adanya badan konsultasi yang dapat membantu para investor kedua negara untuk lebih mengerti mengenai peraturan dan kebijakan masing-masing. Dengan cara ini pula dapat dijumpai kesulitan mencari partner yang baik, cara-cara mengatasi birokrasi yang dirasakan menghambat, terutama masalah-masalah di pengadilan, khususnya menghadapi masalah buruh yang sering kali membingungkan.

Investor dari China perlu mendapat bimbingan untuk dapat menempatkan diri dan menerapkan tata cara dagang yang baik agar tidak menimbulkan reaksi besar seperti yang dialami investor Jepang pada 1970-an. Bimbingan yang sama juga diperlukan wiraswasta kita di China, terutama dari kalangan UKM. Untuk itu, hubungan antar-kamar dagang perlu ditingkatkan, baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah.

DIALOG POLITIK

Dalam bidang politik harus diselenggarakan dialog dan percakapan politik teratur, terutama menyangkut hal-hal strategis, di mulai di tingkat para menteri dan dilanjutkan pada tingkatan di bawah itu. Pertemuan tingkat tinggi (KTT) antara Indonesia-China pun secara berkala harus dilakukan, langsung atau bersamaan dengan KTT badan-badan regional. Demikian pula opini publik harus dapat mengerti arti strategis dari hubungan bilateral ini.

Sementara itu, pengetahuan di bidang perkembangan dalam negeri masing-masing sangat penting, di bidang politik, ekonomi, budaya,

kemasyarakatan, dan bahkan di bidang militer. Pengetahuan yang mendalam ini diperlukan agar masing-masing pihak dapat membuat penilaian yang tepat mengenai perkembangan pihak lain. Pengetahuan masyarakat kita mengenai China sudah jauh tertinggal, berhubungan selama 23 tahun kita tak punya hubungan diplomatik. Dalam hubungan ini, Indonesia perlu lebih banyak mengirimkan mahasiswa/siswa ke China. Untuk itu, keahlian bahasa China sangat penting, dan pendirian enam cabang Confucius Institute sangat terpuji.

Di bidang militer, kerja sama harus bertahap dan bertingkat karena baru dimulai dan prasangka-prasangka lama belum hilang sama sekali. Upaya ini perlu dimulai dengan *confidence building measures* (CBMs) atau tindakan-tindakan bersama untuk menciptakan saling percaya, seperti kunjungan para perwira, tukar-menukar siswa antar-akademi militer, hadir pada latihan-latihan perang, melakukan latihan-latihan bersama, saling mengunjungi antar-armada laut, serta melakukan tukar-menukar secara teratur penilaian strategis kawasan dan sebagainya.

Dalam hubungan dan kerja sama di Asia Timur dan Asia Pasifik perlu secara terus-menerus dilakukan tukar-menukar pandangan dan kebijakan demi kepentingan kerja sama kawasan yang bersangkutan, misalnya dalam soal dualisme antara ASEAN Plus Three (APT) dan East Asia Summit (EAS), jelas harus diambil putusan bersama agar bisa mendorong kerja sama regional secara efektif di kawasan.

Dalam hubungan ini sebaiknya APT diarahkan untuk kerja sama fungsional karena forum ini lebih kecil dan efektif serta telah 10 tahun lebih bekerjasama, tetapi dapat dibuka untuk anggota EAS lainnya bila dibutuhkan dan disetujui bersama. Adapun EAS merupakan forum dialog tentang masalah-masalah strategis melalui KTT dan tidak akan mempunyai lembaga-lembaga di bawahnya. Amerika Serikat dan Rusia dapat diundang pula ke dalamnya.

Akhirnya, bidang budaya (pendidikan dan ilmu pengetahuan) jangan sampai terabaikan karena penting menyelami nilai-nilai dan karakter bangsa, yang perlu bila kerja sama dan hubungan menjadi semakin erat. Ilmu pengetahuan dan pendidikan merupakan alat-alat dan sarana-sarana yang penting untuk menciptakan kader-kader untuk masa depan hubungan kerja sama kedua belah pihak. Jelas dalam hal ini, Indonesia dan China sama-sama membutuhkannya.

ARTIKEL

Menghadapi Tantangan China dalam ACFTA

Lepi T Tarmidi

Perjanjian perdagangan bebas bertujuan membuka rintangan – berupa tarif dan nontarif – yang menghambat arus barang dan jasa. Realisasi perjanjian yang disebut Perjanjian Perdagangan Bebas ASEAN-China itu akan berimplikasi semakin mudahnya barang China dan produk negara ASEAN mengalir dari satu negara produsen ke pasar negara lain. Manfaatnya, konsumen bakal memiliki pilihan beragam jenis, mutu dan harga produk di pasar. Implementasi perjanjian itu jelas akan membuka peluang bagi produk China yang selama ini dikenal murah bakal menyerbu ASEAN, termasuk Indonesia. Sebaliknya, sekitar 93 persen produk Indonesia ke China akan menikmati bea masuk nol persen. Produsen barang pun bisa mengakses peluang pasar China yang sangat besar, dan daya beli penduduk yang kian kuat.

PENDAHULUAN

Implementasi ASEAN-China Free Trade Agreement (ACFTA) yang dimulai 1 Januari 2010, cukup meresahkan banyak pengusaha di Indonesia. Padahal tujuan dari ACFTA adalah membuka *market access* yang selebar-lebarnya sehingga memberikan keuntungan bagi kedua belah pihak yang lebih kurang sama besarnya dan tidak ada pihak yang dirugikan melalui proses negosiasi yang dilakukan dengan cara *request* dan *offer*. Dalam proses negosiasi tentunya tidak ada pihak yang mau membuat persetujuan kalau ia dirugikan. Jadi ketika negara-

negara ASEAN mulai berunding dengan China, maka harus dibuat penelitian yang mendalam terlebih dahulu. Berapa besar kira-kira keuntungan yang akan diperoleh, di bidang mana saja untungnya, di bidang mana saja akan rugi, pada negara ASEAN mana keuntungan jatuhnya akan lebih besar dan negara ASEAN mana yang kerugiannya akan jatuh lebih besar.

Tidak cukup dengan hanya melihat potensi pasar China yang besar, akan tetapi apakah memang ada kemungkinan untuk meningkatkan ekspor ke sana. Juga tidak cukup dengan membuat analisa *Revealed Comparative Advantage* (RCA), karena *pertama*, jenis analisa ini sifatnya *static*, yang hanya melihat posisi pada tahun tertentu saja atau paling jauh *comparative static*. *Kedua*, kalau misalnya Indonesia bisa ekspor kelapa sawit ke China, tidak berarti bahwa Indonesia memiliki keunggulan komparatif terhadap China, karena saat ini China tidak bisa ekspor, karena saat ini iklimnya sedang menanam kelapa sawit. Lagi pula bagi China keuntungannya tidak akan banyak kalau hanya sekedar mampu ekspor bahan mentahnya saja karena *value added*-nya rendah, yang harus dikejar adalah ekspor barang-barang hasil olahan industri yang mempunyai nilai tambah yang tinggi.

Dalam hal ini, sifat penelitiannya harus lebih konkret, apakah ada hambatan bagi produk-produk yang Indonesia ekspor, baik berupa tarif maupun non-tarif dan pada produk lainnya? Untuk impor bahan-bahan mentah yang tidak terdapat di dalam negeri, biasanya tarifnya nol. Bagi jenis barang yang tarifnya nol atau rendah, suatu persetujuan perdagangan bebas tidak ada gunanya, karena memang sudah bebas. Pertanyaan ini harus dijawab terlebih dahulu. Sebagai bagian integral dari persetujuan ini juga ada persetujuan mengenai *Early Harvest Programme* di bidang pertanian yang sudah mulai diberlakukan sejak 1 Juli 2003 (Art. 6).

Sementara itu, negara-negara ASEAN tertarik untuk membuat persetujuan perdagangan bebas dengan China karena melihat pasar-nya yang besar. Pasar yang besar karena jumlah penduduknya besar bisa kurang berarti, jika daya beli rakyatnya masih relatif rendah. Meskipun demikian, secara absolut total impor China masih cukup besar. Belum tentunya permintaan terhadap produk Indonesia, bisa dibilang bahwa perjanjian perdagangan bebas percuma. Kalaupun

ada, misalnya tekstil, belum tentu Indonesia yang diuntungkan karena ada banyak pesaing eksportir dari negara-negara lain. Dengan demikian yang diperhitungkan adalah peluang yang nyata, bukan peluang di awang-awang sehingga dapat memanfaatkan China dari segi jumlah penduduknya yang besar. Oleh karena itu, perlu diperhitungkan peluang dari negara-negara ASEAN lainnya. Jangan-jangan peluang yang besar ini direbut oleh negara ASEAN lainnya, bukan oleh Indonesia. Di samping itu, ketika memulai suatu perundingan FTA yang pertama harus dilakukan adalah membuat suatu penelitian tentang untung ruginya, terutama bagi pihak Indonesia, sehingga hasilnya nanti tidak merugikan. Dalam hal ASEAN perlu juga diperhitungkan negara mana yang menarik keuntungan paling besar dan dalam komoditi apa.

Struktur tarif dan hambatan non-tarif di China, juga perlu dipelajari. Apakah ada hambatan tarif dan non-tarif bagi produk-produk Indonesia yang punya potensi untuk diekspor. Di mana saja menghadapi hambatannya? Biasanya produk-produk yang tidak diproduksi di dalam negeri tingkat tarifnya rendah atau nol persen. FTA bagi produk-produk ini tidak diperlukan, karena memang tidak ada hambatan dan impornya bebas bagi semua negara pengekspor. Apabila potensi Indonesia adalah CPO (*crude palm oil*) dan *crumb rubber* dan tidak terdapat hambatan, maka peningkatan ekspor dalam produk ini keuntungannya kecil, karena nilai tambahnya kecil. Jadi Indonesia tidak perlu menggenjot ekspor dalam komoditi ini ke China. Yang perlu dikejar adalah ekspor barang-barang akhirnya, seperti barang-barang dari karet dan ban kendaraan. Namun demikian, untuk jenis ini biasanya hambatannya besar. Sementara itu, yang tidak kalah penting untuk diperhatikan adalah sisi suplainya. Apakah Indonesia bisa meningkatkan suplai barang-barang yang hendak diekspor ke China atau ada keterbatasan produksi di dalam negeri?

PERDAGANGAN INDONESIA-CHINA

Sebagian dari produk-produk yang diekspor China adalah barang dari investor negara-negara maju dan negara-negara lain yang relokasi pabriknya ke China. Di sini bisa diterapkan ketentuan tentang *rules*

of origin. Sementara itu, ekspor total non-migas Indonesia meningkat cukup berarti sebesar 80,1 persen dari US\$ 54,13 miliar tahun 2004 menjadi US\$ 97,47 miliar, tetapi impornya naik lebih cepat lagi, yaitu sebesar 125,4 persen dari US\$ 34,55 miliar menjadi US\$ 77,87 miliar. Dengan demikian, perdagangan non-migas Indonesia masih mengalami surplus yang cukup besar. Sedangkan perdagangan non-migas Indonesia dengan China adalah relatif kecil, hanya sebesar 5,8 persen pada sisi ekspor tahun 2004, dan kemudian naik menjadi 9,1 persen tahun 2009. Pada sisi impor pangasanya hanya 9,8 persen tahun 2004 dan naik menjadi 17,1 persen tahun 2009. Sementara itu, kenaikan ekspor non-migas Indonesia ke China selama kurun waktu tersebut naik sebesar 182,9 persen dan impornya naik sangat cepat sebesar 297,1 persen. Secara keseluruhan perdagangan non-migas Indonesia dengan China masih seimbang ketika tahun 2004, tetapi mengalami defisit yang relatif besar pada tahun 2009 (Lihat Tabel 1). Jadi volume impor Indonesia dari China, meskipun ada kenaikan yang cukup tinggi, secara keseluruhan masih relatif kecil.

Tabel 1. Perdagangan Non-migas Indonesia dengan China dan Dunia, 2004 dan 2009 dalam US\$ miliar

Keterangan	EKSPOR			IMPOR		
	2004	2009	Kenaikan (%)	2004	2009	Kenaikan (%)
Dunia	54,13	97,47	80,1	34,55	77,87	125,4
China	3,15	8,91	182,9	3,4	13,5	297,1

Sumber: BPS dikutip dalam Kompas, 2 Februari 2010.

Apabila tahun 2010 impor dari China meningkat tajam, ini belum tentu seluruhnya, karena adanya FTA dan dihapuskannya semua bea masuk. Akan tetapi hal ini disebabkan karena impor yang selama ini berlangsung lewat penyelundupan beralih ke jalur impor resmi, dari yang tadinya tidak tercatat sekarang menjadi tercatat. Adanya FTA sekarang ini akan menghilangkan insentif untuk melakukan penyelundupan.

Indonesia tidak mengalami masalah yang berarti dalam hubungan dagang dengan negara-negara lain, ini juga terlihat dari kenaikan ekspor non-migas Indonesia yang cukup besar antara tahun 2004 hingga tahun 2009. Bahkan kenaikan ekspor ke China naik sebesar 183 persen, dibandingkan dengan dunia yang 80 persen. (lihat Tabel 1).

Sementara itu, masuknya barang-barang murah dari China juga menguntungkan konsumen di dalam negeri, apalagi sebagian barang kualitasnya sangat baik. Contohnya, impor bawang putih dan wortel yang besar-besar dan manis, sementara harganya hanya sedikit di atas harga wortel lokal yang kurus-kurus. Akan tetapi apa artinya harga murah dari barang-barang luar negeri, kalau banyak usaha lokal yang bangkrut, banyak orang di PHK (pemutusan hubungan kerja), tidak mendapatkan penghasilan. Apa yang mau dibeli kalau masyarakatnya tidak punya uang? Dengan uang yang lebih sedikit penduduk akan memilih membeli barang-barang impor yang murah dan terjangkau, sementara pembelian barang-barang buatan dalam negeri dinomor duakan sehingga banyak kegiatan usaha yang bangkrut. Oleh karena itu, pemerintah perlu melindungi sektor-sektor yang terancam bangkrut ini, agar penduduk bisa mendapat pekerjaan dan penghasilan.

KEPERKASAAN EKONOMI CHINA

Barang-barang produksi China sejak lebih kurang 20 tahun terakhir ini merajalela dan membanjiri pasar dunia, terutama karena harganya yang sangat murah, dan dapat dikatakan tidak ada negara lain yang bisa menandinginya, baik negara maju maupun negara berkembang. Dahulu China adalah negara yang tertutup di balik *tirai bambu*, tetapi sekarang telah menjadi negara yang ekonominya terbuka. Adalah sangat sulit untuk menjawab mengapa barang-barang buatan China sangat murah. Murahanya barang-barang asal China merupakan suatu fenomena yang tidak bisa dilawan oleh negara manapun di dunia (Tarmidi, 2010). Akan tetapi ada beberapa sebab yang bisa disebutkan, meskipun hal ini belum menjawab pertanyaan dengan memuaskan, yaitu:

- Tingkat upah yang rendah dan produktivitas yang relatif tinggi. Tingkat upah resminya masih sedikit lebih tinggi dari Indonesia, tetapi konon mereka sering menggunakan tenaga petani di desa-desa yang upahnya sangat rendah. Di samping itu, pekerja China adalah pekerja keras, disiplin dan biasa kerja lebih panjang per harinya.
- Tingkat suku bunga pinjaman rendah, biaya transaksi bank yang murah, dan tingkat laju inflasi rendah.
- Perusahaan mengambil keuntungan yang kecil, sedangkan produksi barang secara massal.
- Nilai tukar mata uangnya *undervalued*, sehingga harga barang ekspor dalam mata uang asing menjadi murah, sedangkan harga barang impor dalam *renminbi* menjadi mahal. China menganut sistim *managed floating*, di mana campur tangan pemerintah masih kuat. Oleh karena itu, China mendapat tekanan yang kuat dari negara-negara maju, khususnya Amerika Serikat untuk mengapresiasi mata uangnya. Ini telah dilakukannya, tetapi tingkat apresiasi masih terlalu kecil dan tidak sepadan dengan cadangan devisanya yang terus membengkak.
- Kualitas barangnya umumnya masih rendah, meskipun mereka juga membuat barang dengan kualitas yang baik dengan harga yang cukup tinggi, tetapi tetap masih lebih rendah dari harga barang-barang negara lain yang setara.
- Bantuan subsidi dari pemerintah.
- Biaya transportasi yang murah karena tersedianya infrastruktur yang luas dan baik, sehingga transportasi lancar.
- Perusahaan-perusahaan kecil menengah yang tidak ternama sering menipu, mereka berani menawarkan barang dengan harga berapa saja.

Meskipun China sudah mampu membuat banyak jenis barang manufaktur, tetapi tingkat kualitas, kecanggihan, dan presisinya belum setingkat dengan produk-produk dari negara-negara maju. Disamping itu, produknya juga tidak perkasa di semua bidang, bahkan bisa dikalahkan di pasar Indonesia. Ketika krisis moneter tengah melanda Indonesia, Indonesia pernah diserbu sepeda motor China

yang sangat murah. Pada waktu itu ada lebih dari 100 merk yang dirakit dan beredar di pasar Indonesia, tetapi kini hanya tinggal beberapa perusahaan saja yang masih produksi dan jumlah produksinya juga sangat kecil. Sejak beberapa tahun yang lalu juga ada perusahaan lokal yang merakit mobil China seperti Geely, Cherry, Great Wall dan truk Foton. Tetapi jumlah produksinya pun masih kecil. TV, lemari es, AC buatan China juga sulit masuk di pasaran Indonesia (bandingkan Tarmidi, Gammeltoft, 2008). Sementara itu, hanya TV merek terkenal Changhong relatif baik pemasarannya di Sumatera Utara.

Bagaimana keadaan perekonomian di beberapa negara ASEAN lainnya seperti Malaysia, Thailand dan Filipina. Thailand secara terpisah telah menanda tangani FTA dengan China yang mulai berlaku sejak 1 Oktober 2003, yang hanya meliputi bidang pertanian. Thailand mengharapkan bisa masuk ke pasar China yang besar. Ketika FTA ini sudah dimulai, Thailand dibanjiri bawang putih dan bawang merah dari China sehingga banyak petani Thailand yang menderita kerugian besar dan bangkrut (Jagan, 2010). Tetapi penelitian lain menunjukkan bahwa banjirnya bawang putih dan bawang merah sifatnya hanya sementara, karena sebelum perjanjian berlaku impor bawang putih dari China sudah meningkat tajam dan setahun setelah berlakunya FTA, impor bawang putih dari China mulai menurun. Sebaliknya, ekspor buah dan sayuran lainnya dari Thailand ke China juga meningkat pesat dalam satu tahun setelah FTA, misalnya ekspor longan (kelengkeng) naik sebesar 986 persen, mangga naik 150 persen, manggis naik 1,911 persen dan durian bahkan naik 21,850 persen (Walker, 2007). Untuk Filipina, negara dengan ekonomi yang terlemah di antara ASEAN-5, tidak banyak terdengar keluhan meskipun juga sektor pertanian dan industrinya terdesak oleh banjirnya impor dari China (Bello, 2010).

FDIs DI CHINA DAN INDONESIA

China sudah sangat terbuka dalam hal investasi asing, jadi tidak diperlukan liberalisasi yang lebih jauh. Banyak perusahaan-perusahaan besar dengan merk-merk yang terkenal dari negara-negara maju yang melakukan investasi di China. Mereka menjadikan China sebagai

basis produksi untuk menekan biaya produksi dan memanfaatkan upah yang rendah untuk dapat bertahan dan bersaing di pasar global. Sebagian dari produksinya diekspor kembali ke negara-negara lain. Jadi ekspor dari China tidak semata-mata terdiri dari barang China saja, tetapi juga barang dengan merk-merk internasional yang terkenal yang diproduksi di China.

Sementara itu, strategi FDIs (*Foreign Direct Investments*) China agak beda dengan negara-negara lainnya. Pada umumnya mereka tidak investasi di negara lain untuk digunakan sebagai basis untuk ekspor, tetapi lebih untuk infiltrasi pasar negara-negara tersebut dan menghindari pengenaan tarif bea masuk. Akan tetapi akhir-akhir ini terlihat adanya pola baru, yaitu akuisisi perusahaan-perusahaan berteknologi tinggi di negara-negara maju untuk mendapatkan teknologinya. Dengan demikian, China dengan cepat mengejar keteringgalan mereka di bidang teknologi, sehingga mereka akan semakin kuat di dalam persaingan global.

Tetapi di pihak negara-negara ASEAN pintu masuk investasi belum dibuka selebar-selebarnya, sehingga masih ada peluang untuk membuka lebih lebar lagi bidang-bidang lainnya. Pihak investasi asing, dalam hal ini masih merasakan adanya kendala. Tentunya kita menginginkan supaya lebih banyak lagi investor China yang masuk ke Indonesia. Suatu perjanjian bukanlah perjanjian di mana masing-masing pihak berkomitmen untuk meningkatkan investasi atau perdagangan. Akan tetapi komitmen untuk membuka peluang yang lebih besar, apakah investasi atau perdagangan akan meningkat, jika tergantung pada para pelakunya.

FTA DI ASEAN, CHINA DAN INDONESIA

Sejak ASEAN melakukan persetujuan penandatanganan FTA dengan beberapa negara seperti Korea, China, Jepang, India, Australia dan Selandia Baru (New Zealand), China merupakan negara yang paling cepat menerapkan pasar bebasnya.¹ Dengan India baru

¹ Berikut ini daftar FTA ASEAN dengan beberapa negara: (1) ASEAN-China FTA, ditandatangani pada 4 November 2002 dan realisasinya pada tahun 2010; (2) ASEAN-Korea FTA, efektif mulai

mencakup perdagangan barang saja dan ini pun banyak pengecualiannya. Pada umumnya negosiasi persetujuan FTA berlangsung dengan sangat alot.

Sementara itu, China telah menyelesaikan perundingan perdagangan dengan sedikit negara saja, yaitu dengan Selandia Baru, Brasil, Pakistan, Singapura, Norwegia, Islandia dan Thailand. Dengan beberapa negara lain masih dalam proses perundingan.²

Bagi Indonesia sendiri, Indonesia baru mempunyai satu persetujuan FTA dengan Jepang yang mulai berlaku 1 Juli 2008, sementara dengan beberapa negara lainnya masih dalam perundingan dan bahkan ada yang ditunda.³

KEBIJAKAN PERTAHANAN PERDAGANGAN

Ada beberapa kemungkinan tindakan yang dapat diambil untuk menolong posisi Indonesia dari suatu persetujuan yang telah terlanjur ditandatangani, meskipun dampaknya tidak akan terlalu besar.

1 Mei 2009, namun Thailand tidak ikut menandatangani; (3) ASEAN-India Regional Trade and Investment Area. FTA ini untuk barang dan perundingannya selesai pada Agustus 2009 dan mulai berlaku 1 Januari 2010; (4) ASEAN-AS FTA, "Enterprise for ASEAN", dan framework agreement-nya ditandatangani pada September 2003; (5) ASEAN-Australia- New Zealand FTA (AANZFTA), ditandatangani pada 27 Februari 2009 dan mulai berlaku pada 1 Januari 2010; (6) ASEAN-European Union FTA, sedang pada tahap penajakan; (7) ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership Agreement, ditandatangani pada 2009 dan relisasinya pada 2012 untuk 6 anggota lama ASEAN dan pada 2017 untuk 4 anggota baru ASEAN; (8) ASEAN-Japan-Korea-China, telah sepakat untuk diadakan persetujuan perdagangan; (9) ASEAN-Japan-China-Hongkong-Taiwan, disepakati untuk mengadakan persetujuan perdagangan.

² Adapun daftarnya adalah sebagai berikut: (1) China-Australia FTA, negosiasi dimulai pada 23 Mei 2005; (2) China-New Zealand FTA, perdagangan barang dan jasa, berlaku mulai 1 Oktober 2008; (3) China-Brazil, berlaku mulai 2004; (4) China-Southern African Customs Union FTA, dalam perundingan sejak tahun 2004; (5) China-India FTA, dalam pertimbangan sejak tahun 2004; (6) China-Pakistan FTA, ditandatangani 24 November 2006, perdagangan bebas barang dimulai 1 Juli 2007; (7) China-Singapore FTA, perdagangan bebas barang dan jasa. Efektif mulai 1 Januari 2009; (8) China-Gulf Cooperation Council FTA, dalam perundingan sejak tahun 2004; (9) China-EU PCA (Partnership and Cooperation Agreement), dalam perundingan; (10) China-Norway FTA, ditandatangani pada 18 September 2008; (11) China-Iceland FTA, ditandatangani pada 2005; (12) China-Thailand FTA, efektif mulai 1 Oktober 2003.

³ Daftarnya adalah sebagai berikut: (1) Indonesia-Japan Economic Partnership Agreement, ditandatangani 20 Agustus 2007, perdagangan bebas dalam barang dan jasa mulai berlaku 1 Juli 2008; (2) Indonesia-EFTA FTA, dalam negosiasi; (3) Indonesia-South Africa FTA, dalam negosiasi; (4) Indonesia-US FTA, joined study group agreed; (5) Indonesia-India Comprehensive Economic Cooperation Agreement (CECA), dalam negosiasi; (6) Indonesia-Pakistan FTA, dalam negosiasi; (7) Indonesia-Australia FTA, dalam negosiasi.

Beberapa alternatif kebijakan tersebut adalah bahwa akhir-akhir ini muncul wacana untuk merundingkan ulang persetujuan CAFTA. Kalau jalan ini yang ingin ditempuh, Indonesia harus melakukannya bersama-sama dengan negara-negara ASEAN dan Indonesia tidak bisa bertindak sendiri. Kemungkinan untuk negosiasi persetujuan yang telah disepakati adalah kecil, kalau tidak disebut tidak mungkin (bandingkan Juwana, 2010). Suatu persetujuan perdagangan dicapai melalui negosiasi *offer and request*, kalau satu pihak minta kewajibannya dikurangi, tentunya pihak lawan juga akan meminta hal yang sama. Apabila hal ini dilakukan maka suatu kemunduran, dan dapat menjadi preseden buruk bagi perundingan-perundingan persetujuan perdagangan bebas dengan negara-negara lain. Di samping itu, Indonesia akan dapat nama buruk sebagai negara yang tidak mempunyai prinsip (pegang janji). Meskipun dalam persetujuan CAFTA disediakan fleksibilitas untuk merundingkan kembali sektor-sektor yang sensitif, akan tetapi "with such flexibility to be negotiated and mutually agreed based on the principle of reciprocity and mutual benefits" (Art. 2 (c)).

Memanfaatkan semaksimal mungkin ketentuan pengecualian dalam *sensitive list* dan *highly sensitive list*. Selama masa pengecualian ini benar-benar dipersiapkan untuk mampu bersaing. *Sensitive list* terdiri atas 304 pos tarif (HS 6 digit), yaitu: barang jadi kulit (tas, dompet), alas kaki (sepatu olah raga, *casual*, kulit),acamata, alat musik (tiup, petik, gesek), mainan (boneka), alat olah raga, alat tulis, besi dan baja, *spare parts*, alat angkut, glokasida dan alkaloid nabati, senyawa organik, kaca, barang plastik. Sementara yang masuk dalam *highly sensitive list* terdiri atas 47 pos tarif (HS 6 digit) adalah produk pertanian (beras, gula, jagung, kedelai), tekstil dan produk tekstil, produk otomotif dan *ceramic tableware*. Jadwal pengecualian ini untuk barang *sensitive* dan *highly sensitive* tahun 2012 sudah tinggal 20 persen dan tahun 2018 telah turun menjadi 0-5 persen. Sedangkan untuk barang *highly sensitive* pada tahun 2015 sudah mencapai 50 persen.

Dumping: barang China sangat murah karena dijual dengan harga lebih murah di luar negeri dari pada di dalam negerinya sendiri. Tujuannya adalah untuk merebut pasar di luar negeri dan menghancurkan industri di negara yang dituju. Ada dugaan bahwa

murahnya harga barang-barang buatan China disebabkan karena China melakukan *dumping*. Dalam hal ini pemerintah bisa menetapkan Bea Masuk Tambahan, tetapi sebelum itu harus bisa dibuktikan terlebih dahulu bahwa telah terjadi kerugian (*injury*) pada industri dalam negeri dan sifat perlindungannya juga sementara, tidak bisa terus-menerus.

Safeguard, sifatnya sementara. Jika suatu negara diserbu oleh masuknya barang-barang dari luar negeri dalam jumlah besar sehingga bisa menghancurkan (*injury*) industri tersebut, maka pemerintah bisa membatasi jumlah impor yang masuk. Akan tetapi hal ini harus dibuktikan dahulu bahwa telah terjadi *injury* dan sifat perlindungannya juga sementara.

Rules of origin. Sekarang ini ada banyak perusahaan asing yang melakukan penanaman modal di China. Mereka banyak impor komponen dari negeri asalnya dan merakitnya di China. Ketentuan kandungan lokal dalam ACFTA adalah sekurang-kurangnya 40%. Tapi perusahaan-perusahaan asing ini bisa mengurangi impor bahan/komponen ini, dan lebih banyak pakai produk China supaya bisa diekspor ke negara-negara lain. Batasan kandungan lokal ini juga tidak terlalu menghambat, karena masih memungkinkan kandungan asing hingga maksimal 60 persen (Kementerian Perdagangan). Paling tidak untuk sementara waktu bisa sedikit menahan masuknya barang-barang dari China.

Di samping itu, manfaatkan persyaratan halal, manfaatkan persyaratan kesehatan, mengupayakan laju inflasi yang rendah dengan nilai tukar yang stabil. Bila laju inflasi tinggi, maka harga barang-barang buatan Indonesia akan naik. Jangan membiarkan nilai tukar Rupiah terhadap valuta asing terlalu cepat menguat, karena ini akan membuat harga produk Indonesia dalam mata uang asing semakin tinggi. Ini dimungkinkan karena Indonesia pada kenyataannya menerapkan sistem *managed floating*, apalagi meningkatnya cadangan devisa kita akhir-akhir ini disebabkan oleh besarnya arus masuknya penanaman modal *porto folio*, bukan karena ekspor sektor riil. Meningkatkan efisiensi dan daya saing produk Indonesia, antara lain dengan membangun infrastruktur. Ini membutuhkan waktu yang lama, sementara persaingan tajam sudah dimulai.

Anjuran beberapa pihak di Indonesia untuk menurunkan suku bunga atau meningkatkan efisiensi dan daya saing adalah baik-baik saja, karena ini sangat diperlukan untuk menghadapi para pesaing Indonesia. Hal ini merupakan resep umum kalau Indonesia mengadakan FTA dengan India, Eropa, Jepang, Amerika, Afrika Selatan, dan sebagainya. Akan tetapi dalam menghadapi persaingan dari China, tetap saja China tidak bisa dilawan, karena harga barang-barangnya sangat rendah. Semua negara di dunia sudah kewalahan dalam menghadapi persaingan dengan China.

Pertanyaannya adalah, apakah dominasi produk China sifatnya jangka pendek atau jangka panjang. Sementara, kemungkinan dominasi produk China masih akan berlangsung cukup lama dalam jangka menengah antara 5 hingga 10 tahun. Dalam jangka panjang negara-negara anggota ASEAN baru bisa memetik keuntungan dari FTA ini, akan tetapi sementara itu sudah banyak perusahaan dalam negeri yang bangkrut (bandingkan Thangavelu, 2010). Jadi ACFTA benar-benar merupakan ancaman yang serius bagi Indonesia.

KEPUSTAKAAN

- Bello, W. 2010. "The China-ASEAN Free Trade Area: Propaganda and Reality", *Philippine Daily Inquirer*, January 15.
- Jagan, L. 2010. "Asia: Thailand Uneasy Over China Free Trade Deal", *Inter Press Service News Agency*, Bangkok, February 12.
- Juwana, H. 2010. "Mungkinkah Tunda ACFTA?", *Kompas*, 10 Februari.
- Tarmidi, L.T.; P. Gammeltoft. 2008. "The Characteristics of China's Multinationals in the Manufacturing Sector Operating in Indonesia", makalah pada Conference "Emerging Multinationals' : Outward Foreign Direct Investment from Emerging and Developing Economies", diselenggarakan oleh Copenhagen Business School, Copenhagen, 9-10 October.
- Tarmidi, L.T. 2010. "ACFTA Sudah Terlanjur", *Kompas*, 22 Januari.

Thangavelu, S. 2010. "Will ASEAN Benefit from the ASEAN-China FTA?", *Asia Forum*, January 27.

Walker, A. 2007. 'A Flood of Chinese Garlic ?', *New Mandala*, October 24.

Liberalisasi di Sektor Jasa Keuangan dan Dampaknya terhadap Negara-negara Anggota ASEAN

Indira Hapsari

Dalam menguji dampak liberalisasi perdagangan jasa dari negara-negara ASEAN, ditemukan bahwa indeks keterbukaan yang mengukur tingkat liberalisasi sektor jasa keuangan melalui AFAS ternyata signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi negara-negara ASEAN. Semakin terbuka sektor jasa tersebut maka dampaknya terhadap pertumbuhan ekonomi akan semakin meningkat. Variabel kontrol untuk pertumbuhan seperti konsumsi pemerintah, inflasi dan investasi, terbukti efektif dalam mempengaruhi pertumbuhan, meskipun menurut model ini tingkat pendidikan tidak signifikan dalam mempengaruhi pertumbuhan. Sementara itu, variabel lain seperti dummy dari krisis Asia, indeks stabilitas politik dan tarif juga signifikan, sedangkan indeks kualitas peraturan tidak signifikan.

PENDAHULUAN

Sektor jasa memainkan peran penting dalam perbaikan kinerja ekonomi secara keseluruhan. Berdasarkan data yang diambil dari *World Trade Organization* (WTO), perdangan di sektor jasa mencapai 3,3 miliar dolar AS pada tahun 2007, dengan rata-rata pertumbuhan sebesar 8,5 persen per tahun sejak 1980. Pertumbuhan perdagangan di sektor jasa selama periode tersebut lebih tinggi dibandingkan dengan pertumbuhan perdagangan di sektor barang yang tumbuh sebesar 7,5 persen per tahun.

Perjanjian kerja sama di bidang perdagangan jasa ini telah dituangkan dalam WTO dalam perjanjian yang disebut the *General Agreement on Trade in Services* (GATS). Perjanjian ini ditujukan untuk memfasilitasi dan mengatur liberalisasi perdangan jasa dunia (WTO, 1995). Dalam konteks regional, *The Association of South East Asian Nation* (ASEAN) telah sepakat untuk mengatur liberalisasi di bidang jasa melalui *The ASEAN Framework Agreement in Services* (AFAS). Perjanjian ini merupakan inisiatif dari negara-negara anggota ASEAN untuk meliberalisasi sektor perdagangan jasa mereka dan meningkatkan mobilitas penyediaan jasa diantara negara-negara ASEAN. Perjanjian AFAS ini pertama kali ditandatangani pada tanggal 15 Desember 1995 oleh Menteri-menteri Ekonomi di ASEAN melalui Pertemuan Tingkat Tinggi ASEAN (*ASEAN Summit*) ke-5 di Bangkok, Thailand.

Liberalisasi di sektor jasa diyakini dapat memberikan keuntungan bagi anggotanya melalui efisiensi dan pertumbuhan. Keuntungan yang didapat melalui liberalisasi di sektor jasa tersebut diyakini lebih besar dari liberalisasi perdagangan barang. Penghilangan hambatan masuk seperti aplikasi untuk perijinan, yang dikenakan pada tidak hanya penyedia jasa asing, tetapi juga penyedia jasa domestik, akan meningkatkan persaingan antara kedua penyedia jasa tersebut. Hal ini pada akhirnya dapat menciptakan skala perdagangan jasa yang lebih besar lagi dan menciptakan cakupan kegiatan ekonomi yang lebih besar untuk meningkatkan pertumbuhan. Meskipun misalnya, skala ekonomi tersebut tidak meningkat, liberalisasi perdagangan jasa tetap akan memberikan efek positif. Hal ini karena liberalisasi sektor jasa akan memberikan *spill-over benefit* melalui pergerakan modal dan tenaga kerja, bersamaan dengan produktivitas yang meningkat sehingga pada akhirnya akan menyebabkan pertumbuhan ekonomi yang semakin tinggi. Oleh karena itu liberalisasi perdagangan jasa diperlukan untuk mempercepat pertumbuhan. Hanya saja, karakteristik perdagangan jasa dan barang berbeda. Ini disebabkan oleh empat tipe penyediaan jasa. Menurut Findlay, Stephenson dan Prieto (2002), jasa tidak dapat disimpan (*non-storable*) dan tidak berbentuk nyata (*intangible*), serta menggambarkan adanya pergerakan modal dan tenaga kerja. Perdagangan jasa juga dapat memperlihatkan adanya kontrol pasar yang sangat tinggi melalui peraturan yang

berlaku. Terdapat kekurangan data dalam bidang perdagangan jasa, jika dibandingkan data dalam bidang perdagangan barang. Oleh karena itu, studi empiris yang menggunakan data perdagangan jasa sangat terbatas, dibandingkan studi perdagangan barang.

Dalam studi ini, akan dianalisis efek dari liberalisasi dalam perdagangan barang di negara-negara ASEAN dengan menggunakan analisis dinamis dari adanya perkembangan dalam perjanjian AFAS. Melalui skema ini, sektor jasa akan semakin terintegrasi karena negara-negara anggota membuka pasarnya terhadap negara anggota lainnya. Dalam studi ini pula, digunakan sebuah indeks keterbukaan (*openness index*) yang dibangun melalui metode yang pernah dipakai oleh Mattoo, Rathindran dan Subramanian (2001) untuk dapat menganalisis keterbukaan perdagangan jasa melalui perjanjian AFAS. Akan tetapi, pada periode yang sama, skema GATS pun diimplementasikan. Oleh karena itu, efek liberalisasi pada pertumbuhan dapat disebabkan oleh AFAS atau GATS, atau kombinasi kedua perjanjian tersebut. Namun demikian, dalam studi ini dibatasi untuk memisahkan efek dari AFAS dan GATS, dan hanya mengambil efek dari AFAS saja. AFAS merupakan bentuk 'GATS-plus', yang berarti AFAS mempunyai skema yang hampir sama dengan GATS, kecuali dalam beberapa bagian dimana AFAS lebih baik dari GATS dalam konteks AFAS mengatur kerja sama perdagangan jasa yang lebih detail dari GATS.

PENGUKURAN LIBERALISASI PERDAGANGAN JASA

Untuk melihat dampak dari liberalisasi sektor jasa terhadap pertumbuhan, pertama-tama mengidentifikasi parameter dari liberalisasi sektor jasa. Terdapat beberapa studi yang mencoba untuk mengukur liberalisasi/hambatan perdagangan jasa untuk sektor keuangan. Studi mengenai hubungan liberalisasi perdagangan jasa, khususnya jasa keuangan, dan pertumbuhan ekonomi umumnya menggunakan rasio keuangan sebagai parameter keterbukaan sektor tersebut. Namun, rasio atau indikator keuangan tersebut dibangun dengan menggunakan elemen *output* (hasil) dibandingkan elemen kebijakan. Indikator keterbukaan yang menggunakan elemen *output* dalam perdagangan barang hanya mencakup seberapa besar

sektor tersebut terbuka pada penjual asing (*import*), dimana elemen kebijakan tidak hanya mencakup kebijakan terhadap mobilitas faktor asing, tetapi juga mencakup elemen kompetisi domestik. Oleh karena itu, pengukuran keterbukaan sektor perdagangan jasa ini yang menggunakan elemen kebijakan akan memberikan gambaran yang lebih baik tentang bagaimana liberalisasi melalui kebijakan pemerintah dapat mempengaruhi pertumbuhan.

Keterbukaan sektor perdagangan dari suatu negara dapat diukur melalui hambatan perdagangan negara tersebut. Semakin tinggi hambatan perdagangannya maka semakin rendah tingkat liberalisasi negara tersebut, yang mengindikasikan keterbukaan pasar yang rendah. McGuire (2000) merangkum beberapa studi tentang pengukuran hambatan perdagangan jasa. Secara umum, dua metode digunakan untuk mengukur hambatan perdagangan jasa: (1) pengukuran level restriksi di bidang jasa: mengkuantifikasi hambatan melalui dokumen kualitatif;(2) pengukuran efek dari restriksi pada batas harga-biaya (*price-cost margins*) dari penyedia jasa: setelah mengukur restriksinya.

Tabel 1. Studi Mengenai Pengukuran Hambatan Perdagangan Jasa Sektor Keuangan

Sektor	Pengukuran Hambatan	Pengukuran Efek dari Hambatan Jasa
Sektor Keuangan	Hoekman (1995)	Hoekman (1995)
	Mattoo (1998)	Francois and Hoekman (1990)
	Mattoo (2001)	
Asuransi dan Jasa yang terkait dengan Asuransi	Hardin and Holmes (1997)	
	Claessens and Glaessner (1998), McGuire (1998), McGuire and Schuele (1999)	
	Mattoo (1998)	

Perbankan dan Jasa Keuangan Lain	Hardin and Holmes (1997)	Kalirajan (2000)
	Claessens and Glaessner (1998), McGuire (1998), McGuire and Schuele (1999)	
	Mattoo (1998)	
	McGuire and Schuele (2000)	

Sumber: McGuire (2003).

Dalam pengukuran hambatannya, index ini diperoleh dari kuantifikasi dokumen-dokumen perdagangan jasa seperti perjanjian GATS. Hambatan-hambatan yang hampir sama diklasifikasikan dalam 1 grup dan di ranking berdasarkan tingkat restriktifikasinya. Ranking ini dibuat berdasarkan keketatan perjanjian tersebut. Semakin ketat perjanjiannya, maka semakin tinggi peringkat yang dimiliki negara tersebut. Peringkatnya biasanya antara 0 sampai 1.

Tabel 2. Contoh Penghitungan Index

Ukuran ter- timbang untuk hambatan	Skor untuk indeks keter- bukaan	Skor untuk indeks ham- batan	Hambatan dalam perijinan pendirian bank
0.25	0.0	1.0	Tidak ada ijin untuk pendirian bank baru
	0.5	0.5	Tidak ada ijin untuk pendirian bank asing baru
	1.0	0.0	Ijin untuk pendirian bank diberikan hanya jika bank tersebut memenuhi syarat-syarat tertentu

Sumber: McGuire (2003).

Tabel di atas merupakan contoh dari indeks keterbukaan yang pada prinsipnya merupakan kebalikan dari indeks hambatan. Indeks tersebut dilihat dari hambatan perijinan pendirian bank baru. Jika tidak ada ijin untuk pendirian bank baru maka indeks keterbukaan akan bernilai 0, menandakan sektor tersebut sangat tertutup. Hambatan ini bersifat non-diskriminatif karena diimplementasikan terhadap, baik bank asing maupun domestik. Sebaliknya, jika terdapat ijin pendirian bank baru (baik asing maupun domestik), walaupun dengan beberapa persyaratan tertentu, maka indeks keterbukaan akan bernilai 1, menandakan ekonomi tersebut cukup terbuka dibandingkan dengan ekonomi-ekonomi lain.

Ukuran tertimbang yang diberlakukan dalam membangun indeks tersebut berbeda untuk setiap mode jasa. Hal ini didasarkan oleh seberapa penting mode jasa tersebut bagi sebuah negara. Sebagai contoh, ukuran tertimbang yang diberikan untuk ijin pendirian bank asing akan lebih besar dibandingkan dengan ijin akan penggunaan tenaga kerja asing. Namun, pentingnya mode jasa tersebut juga masih tergantung oleh penilaian peneliti yang melakukan studi mengenai perdagangan jasa tersebut.

Hoekman (1995) adalah orang yang pertama kali memperkenalkan tiga kategori restriksi berdasarkan perjanjian GATS. Perjanjian GATS merupakan perjanjian 'positive-list' dimana sektor yang dimasukkan ke dalam perjanjian tersebut adalah sektor yang diliberalisasi, baik sebagian maupun sepenuhnya. Sementara, sektor yang tidak dimasukkan ke dalam perjanjian tersebut dianggap tertutup bagi asing. Komitmen yang 'mengikat' (*bound*) bernilai 1, komitmen yang mempunyai syarat-syarat tertentu bernilai 0.5, dan tidak adanya komitmen dalam sektor tersebut bernilai 0. Semakin besar skor yang diberikan menandakan semakin terbukanya ekonomi sektor tersebut. Semakin banyak sektor yang dimasukkan ke dalam GATS menandakan semakin liberal pula negara tersebut.

Namun, Hoekman menemukan kelemahan metodologi ini pada tahun 1997. *Pertama*, tidak adanya komitmen menandakan restriksi suatu sektor (karena sifat GATS yang merupakan 'positive-list') dan akan menurunkan skor suatu negara, dimana tidak adanya komitmen dapat berarti negara tersebut tidak menawarkan komitmen apapun

di sektor tersebut ataupun negara tersebut tidak menyediakan jasa spesifik tersebut. *Kedua*, indeks ini memberikan ukuran tertimbang yang sama untuk komitmen yang spesifik. Sebagai contoh, keterbatasan modal asing hingga 49 persen diberikan ukuran tertimbang yang sama dengan investasi asing, yang memerlukan proses 'screening' beberapa saat untuk bisa disetujui. Kelemahan ini menyebabkan studi-studi lain untuk menemukan informasi lain dari persetujuan kerja sama perdagangan jasa untuk dapat mengidentifikasi ukuran yang paling tepat bagi restriksi di sektor tersebut. Beberapa studi yang mencoba mengukur restriksi ini adalah Claessens and Glaessner (1998), Kalirajan (2000), Mattoo et. al. (2001), McGuire (1998), McGuire dan Schuele (2000), McGuire et. al. (2000) dan Nguyen-Hong (2000).

Sementara itu, salah satu studi yang mencoba memperbaiki kelemahan dalam metode Hoekman adalah studi oleh McGuire dan Schuele (2000) yang mencoba mengkuantifikasi restriksi di jasa perbankan melalui dokumen seperti: (1) *WTO Trade Policy Reviews*; (2) *National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*; (3) *APEC Individual Action Plans dan Common List of Barriers to Financial Services Trade*. Studi ini mengklasifikasi restriksi berdasarkan dua cara: (1) hambatan terhadap pendirian bank baru atau yang sudah beroperasi dan hambatan yang bersifat diskriminatif (hanya terhadap bank asing); (2) non-diskriminatif (terhadap baik asing maupun domestik). Kategori tersebut dapat dilihat melalui tabel di bawah:

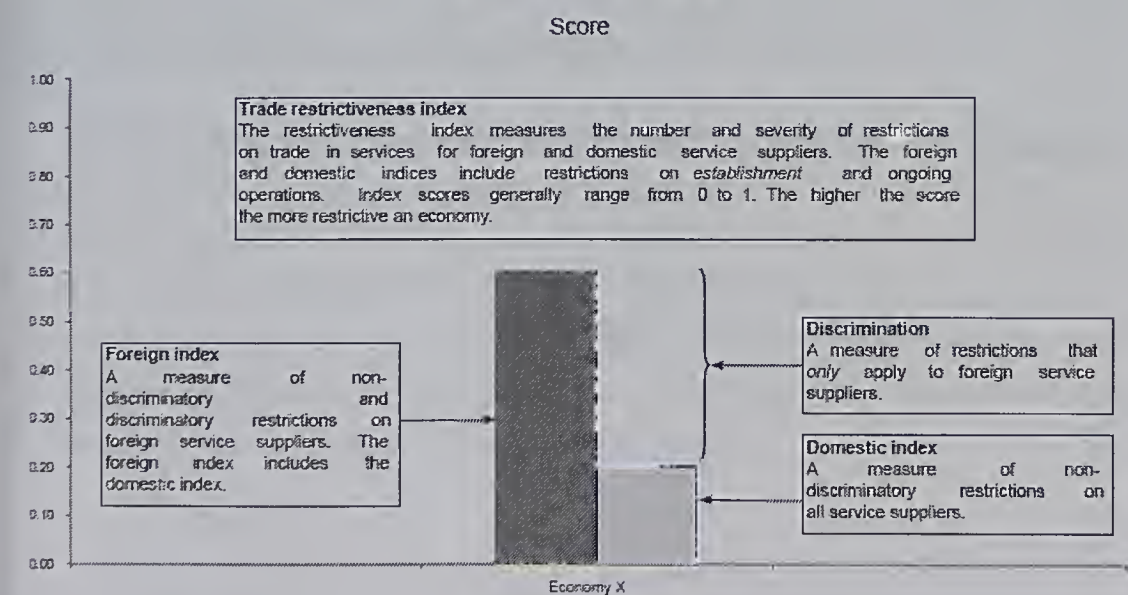
Tabel 3. Contoh Klasifikasi Restriksi dalam Jasa Perbankan

	Pendirian Bank baru Mode penyediaan: 'Commercial Presence'	Jasa yang sudah beroperasi Mode penyediaan: 'cross-border, consumption abroad and movement of persons'
Non-diskriminatif	Jumlah bank dibatasi	Bank dibatasi dalam konteks dimana mereka dapat mendatangkan keuntungan
Diskriminatif	Jumlah bank asing dibatasi	Bank asing dibatasi dalam konteks dimana mereka dapat mendatangkan keuntungan

Sumber: McGuire (2000).

Index ini dibagi menjadi dua tipe, yaitu domestik dan asing. Ini dimaksudkan untuk melihat apakah suatu negara menerapkan peraturan yang diskriminatif atau tidak. Indeks asing mengukur restriksi bagi jasa asing yang masuk dan mendirikan bank baru. Indeks domestik mengukur regulasi yang diterapkan pada jasa domestik dan mencakup regulasi-regulasi yang diterapkan, baik pada jasa asing maupun domestik. Sebagai ilustrasi, skor yang lebih tinggi diberikan untuk indeks asing dibandingkan indeks domestik jika tidak ada ijin bagi pendirian bank asing baru. Perbedaan indeks asing dan domestik menandakan adanya diskriminasi antara jasa asing maupun domestik.

Gambar 1. Ilustrasi Hasil dari Indeks Hambatan Perdagangan Jasa



Sumber: Mcguire (2000).

Dalam studi dengan menggunakan data dari 38 negara, ditemukan bahwa Brazil, Chili, India, Indonesia, Korea, Malaysia, Filipina dan Uruguay adalah negara-negara yang paling restriktif di sektor perbankan. Beberapa negara tersebut seperti Brazil, India, Indonesia, Malaysia, Filipina dan Thailand adalah negara-negara yang mempunyai regulasi paling diskriminatif terhadap bank asing.

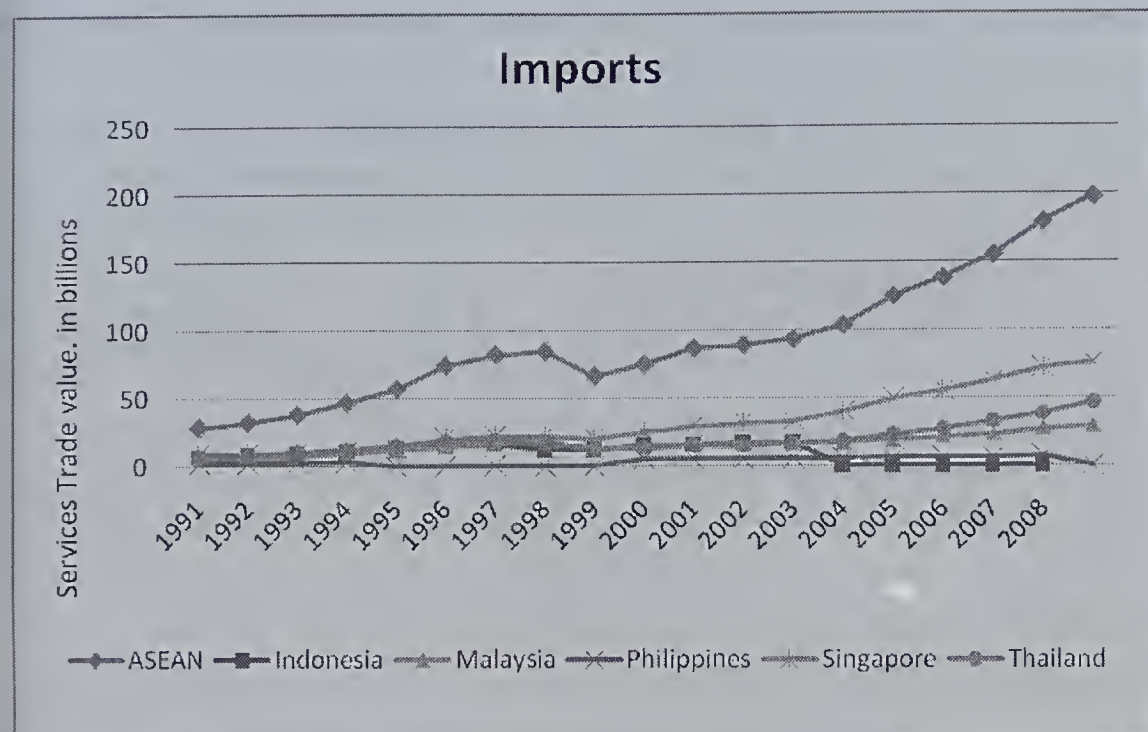
KARAKTER PERDAGANGAN JASA UNTUK NEGARA-NEGARA ASEAN 5¹

Jika kita melihat tren dari perdagangan negara-negara ASEAN dan ASEAN 5, terdapat tren yang meningkat dari masing-masing negara ASEAN 5 dan perdagangan total negara anggota ASEAN. Impor jasa untuk negara anggota ASEAN lebih tinggi dari ekspornya. Pada tahun 2008, total impor jasa untuk ASEAN mencapai US\$ 350 miliar, sementara ekspornya hanya mencapai US\$ 300 miliar. Pertumbuhan impor jasa juga memperlihatkan rata-rata yang lebih tinggi sejak 1990, dibandingkan dengan pertumbuhan ekspor jasanya, dengan pertumbuhan tertinggi untuk ekspor sebesar 20 persen dan impor sebesar 32 persen pada tahun 2004. Dapat dilihat bahwa perdagangan jasa untuk negara-negara ASEAN telah meningkat signifikan sejak 17 tahun terakhir. Hal ini juga menjadi ukuran bahwa perdagangan jasa telah berperan penting dalam pertumbuhan negara-negara ASEAN.

Gambar 2. Total Impor dan Ekspor Perdagangan Jasa ASEAN dan ASEAN 5

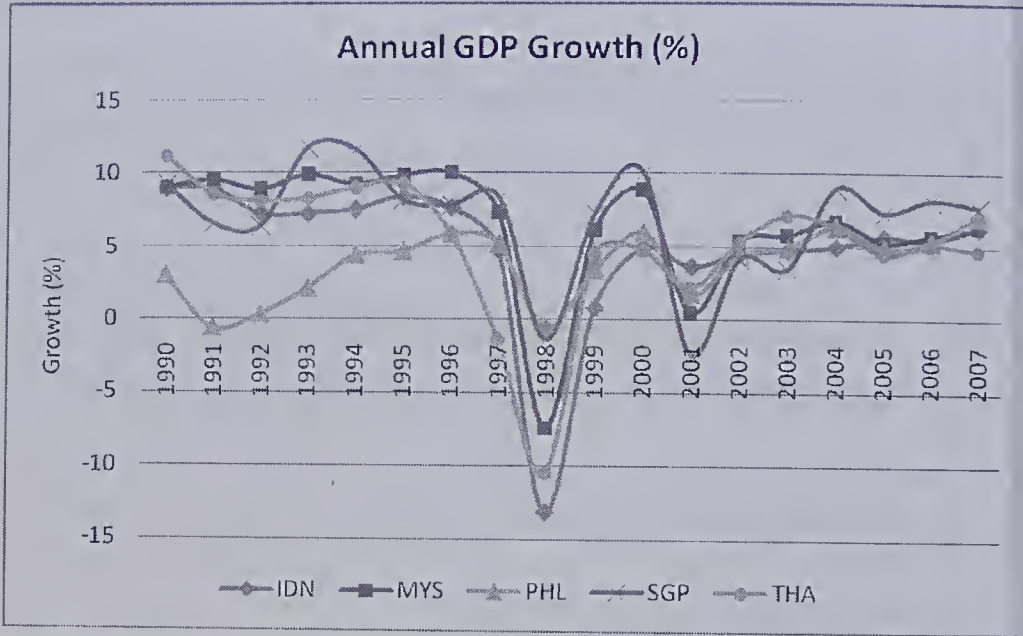


¹ ASEAN 5 mencakup Indonesia, Malaysia, Filipina, Thailand dan Singapura



Sumber: WTO Statistics Database on Services.

Dalam konteks pertumbuhan ekonomi, terlihat bahwa Singapura adalah negara yang memiliki pertumbuhan rata-rata tertinggi per tahunnya, diikuti oleh Malaysia dan Filipina (gambar 3). Pada tahun 1998, krisis keuangan di Asia menyebabkan penurunan tajam pada pertumbuhan ekonomi negara-negara ASEAN. Indonesia merupakan negara yang mengalami pertumbuhan terburuk, dengan pertumbuhan sebesar -13% dan inflasi mencapai 60%.

Gambar 3. Pertumbuhan PDB Tahunan Negara-negara ASEAN 5 (%)

Sumber: World Development Indicators Database.

PERKEMBANGAN PERJANJIAN AFAS DI SEKTOR KEUANGAN UNTUK NEGARA-NEGARA ANGGOTA ASEAN 5

Pada umumnya, negara-negara ASEAN tidak menghasilkan perkembangan yang signifikan pada perjanjian AFAS, khususnya di sektor keuangan. Pada putaran kedua sektor keuangan mulai di-rundingkan dalam perjanjian AFAS. Namun, sampai saat ini, tidak terdapat perbedaan signifikan antara komitmen yang dibuat oleh negara-negara ASEAN di AFAS dengan komitmen yang ditawarkan di GATS.

INDONESIA

Komitmen pertama di sektor keuangan yang ditawarkan Indonesia pada perjanjian AFAS dimulai sejak perundingan kedua (Tabel 4). Pada perundingan ini, Indonesia tidak menawarkan perjanjian spesifik apapun di sektor keuangan. Hanya komitmen umum (horizontal) saja di bidang perbankan yang ditawarkan di AFAS.

Komitmen ini berupa penjelasan bahwa penyedia jasa asing dapat menyediakan jasanya dalam bentuk *joint venture* dengan batas kepemilikan asing sebesar 49 persen. Terkait dengan perpindahan tenaga kerja, Indonesia mensyaratkan bahwa seorang manager non-Indonesia harus setidaknya memiliki dua orang pengawas WNI selama masa kerjanya. Cabang dari bank asing diperbolehkan di kota-kota tertentu seperti Jakarta, Surabaya, Semarang, Bandung, Medan, Ujung Pandang, Denpasar, dan Batam. Adanya komitmen dari Indonesia untuk menghilangkan semua hambatan masuk pasar dan perlakuan nasional sebelum 2010 merupakan unsur 'GATS-plus' karena komitmen Indonesia di GATS adalah menghilangkan hambatan tersebut sebelum tahun 2020. Selain itu, unsur GATS plus lainnya adalah ijin bagi negara-negara ASEAN, untuk membuka kantor cabang perbankan di tiga kota lain, yaitu Padang, Manado dan Ambon.

Pada perundingan ke tiga, Indonesia menghasilkan kemajuan dengan adanya beberapa komitmen baru di bidang perbankan, seperti ijin untuk mendirikan atau mengakuisisi bank lokal untuk bank asing (dengan kerja sama tertentu dengan institusi Indonesia); ijin untuk pembukaan kantor cabang di berbagai ibukota provinsi di Indonesia dan peningkatan batas kepemilikan modal asing hingga 51 persen. Komitmen terhadap hambatan umum di sektor keuangan bukan perbankan, juga dibuat pada perundingan ini, seperti penghilangan hambatan akses pasar dan perlakuan nasional serta adanya ijin kepemilikan modal asing hingga 100 persen.

Tabel 4. Komitmen AFAS untuk Sektor Keuangan bagi Negara ASEAN 5

	Indonesia	Malaysia	Philippines	Singapore	Thailand
1st Round	Serupa dengan GATS (Tidak Mengikat)	Serupa dengan GATS (Tidak Mengikat)	Serupa dengan GATS (Tidak Mengikat)	Serupa dengan GATS (Tidak Mengikat)	Serupa dengan GATS (Tidak Mengikat)
2nd Round	Mengikat hanya untuk dua sub cabang dan dua kantor pendukung.	Batas kepemilikan asing hanya sebesar 30%.	Ijin untuk mendirikan cabang bank asing hingga 6 kantor.	Semua komitmen dalam perundingan ini mengacu pada komitmen horizontal Singapura pada Perjanjian GATS.	Tidak ada ijin untuk kantor perwakilan. Akses pasar dibatasi untuk akuisisi saham dari perusahaan yang telah ada.
3rd Round	Mengikat hanya untuk dua sub cabang dan dua kantor pendukung. Batas kepemilikan asing mencapai 51%.	Serupa dengan komitmen sebelumnya.	Serupa dengan komitmen sebelumnya.	Serupa dengan komitmen sebelumnya.	Penghilangan kuota untuk jumlah pegawai asing sektor perbankan, berlaku efektif setelah 1 tahun dari perundingan AFAS ketiga dijalankan.
4th Round	Serupa dengan komitmen sebelumnya.	Serupa dengan komitmen sebelumnya.	Ijin kepemilikan modal asing dibatasi dan ijin pendirian cabang maksimum 6 kantor.	Tidak diberikan ijin untuk bank baru. Bank baru hanya dapat didirikan sebagai kantor perwakilan dan tidak dapat memberikan jasa perbankan.	Serupa dengan komitmen sebelumnya.
5th Round	Serupa dengan komitmen sebelumnya.	Serupa dengan komitmen sebelumnya.	Serupa dengan komitmen sebelumnya.	Serupa dengan komitmen sebelumnya.	Modal asing maksimal 100% dari total modal disektor. Tidak ada hambatan bagi kantor perwakilan.
6th Round	Serupa dengan komitmen sebelumnya.	Tidak mengikat.		Serupa dengan komitmen sebelumnya.	Serupa dengan komitmen sebelumnya.

Sumber: Dikompilasi oleh penulis melalui dokumen perjanjian AFAS.

MALAYSIA

Serupa dengan Indonesia, Malaysia tidak memberikan komitmen apapun di sektor keuangan pada perundingan pertama perjanjian AFAS. Komitmen pada sektor keuangan pertama kali ditawarkan pada perundingan ke-2. Pada perundingan ini, komitmen horizontal dibuat untuk sektor asuransi untuk mode jasa tipe 4 (pergerakan tenaga kerja), yang sifatnya tidak mengikat, kecuali untuk manajer senior perusahaan asuransi asing dan lokal yang modal asingnya mencapai 50 persen. Untuk komitmen di spesifik sektor, Malaysia memberikan komitmen pada jasa konsultasi dan intermediasi keuangan termasuk referensi dan analisis kredit, konsultasi investasi, restrukturisasi dan strategi perusahaan. Malaysia juga memberikan penawaran, dimana untuk model jasa tipe 4, tenaga kerja ahli asing dibatasi untuk satu orang dan dibatasi untuk jangka waktu 5 tahun. Untuk kantor operasional utama, sektor keuangan, khususnya yang menyediakan jasa perbankan komersil dan investasi, hanya satu orang ahli yang dapat mengisi jabatan tingkat atas (direktur) dan dibatasi untuk jangka waktu lima tahun. Sementara, untuk sektor perbankan sendiri, Malaysia memberikan izin batas kepemilikan modal asing hingga 30 persen (tabel 4).

Pada perundingan ketiga perjanjian AFAS, Malaysia membuat komitmen horizontal di sektor keuangan untuk perusahaan asuransi, sementara untuk sektor perbankan, tidak ada komitmen baru yang dibuat (Tabel 4). Model 4 untuk akses pasar dan perlakuan nasional pada perusahaan asuransi langsung bersifat tidak mengikat, kecuali untuk lima tenaga kerja ahli yang diijinkan oleh institusi lokal tertentu yang dimiliki oleh negara anggota. Unsur 'GATS plus' dalam komitmen ini terdapat pada jasa konsultasi, intermediasi, dan jasa keuangan pendukung, dimana tenaga kerja asing diperbolehkan hingga tiga orang. Setelah itu, tidak ada kemajuan dalam perjanjian AFAS yang dibuat oleh Malaysia, kecuali dalam perundingan ke-6, sektor perbankan Malaysia diubah menjadi tidak mengikat ketentuannya.

FILIPINA

Secara umum, dibandingkan dengan negara ASEAN 5 lainnya, Filipina merupakan negara yang mempunyai komitmen yang detail dan terstruktur. Filipina mengatur semua jenis penyediaan jasa dan semua sektor spesifik jasa keuangan. Sektor jasa keuangan diatur oleh Filipina pada AFAS, sejak perundingan kedua. Pada perundingan ini, sektor yang diatur di AFAS adalah penerimaan deposit, pembayaran dana, berbagai jenis kredit dan pembayaran, penjaminan, produk derivatif, instrumen suku bunga serta manajemen aset. Untuk sektor ini, penyediaan jasa *cross-border* diijinkan melalui adanya pendirian kantor pelayanan jasa. Konsumsi di luar negeri juga diijinkan tanpa restriksi apapun, sedangkan untuk pendirian kantor pelayanan mensyaratkan beberapa elemen tertentu. Perpindahan tenaga kerja juga diperbolehkan dengan syarat dimana tenaga kerja asing tersebut dilengkapi oleh dua orang staf lokal pengganti.

Dalam perundingan berikutnya, Filipina membuat kemajuan dalam komitmen horizontal untuk subsektor asuransi dan tipe model penyediaan jasa pendirian kantor penyedia jasa dan pergerakan tenaga kerja ahli. Dalam konteks pendirian kantor penyedia jasa, hambatan ini tidak berlaku pada kantor-kantor penyedia jasa asing yang sudah beroperasi. Batas kepemilikan modal asing juga diijinkan hingga 60 persen dari total modal. Untuk jasa asuransi, tidak terdapat hambatan pada semua jenis model penyediaan jasa. Elemen 'GATS plus' dalam sektor keuangan ini berasal dari adanya ijin untuk mendirikan kantor cabang hingga di 6 kota (Tabel 4).

SINGAPURA

Pada perundingan kedua, Singapura mengatur komitmen di sektor keuangan, khususnya jasa peminjaman (berbagai tipe). Komitmen di sektor perbankan masih mengikuti perjanjian GATS dan tambahan untuk sektor keuangan (Tabel 4), dimana semua hambatan di sektor itu mengikuti peraturan nasional dan otoritas moneter Singapura. Ada beberapa komitmen berbeda yang diatur Singapura untuk hambatan masuk pasar ataupun perlakuan nasional. Untuk

akses pasar, pendirian kantor pelayanan diijinkan dengan persetujuan otoritas moneter Singapura (MAS), sedangkan untuk perlakuan nasional, pendirian kantor pelayanan diijinkan dengan syarat bank tidak dapat meminjamkan lebih dari SG\$ 300 juta pada penduduk Singapura. Ini merupakan elemen 'GATS plus' karena pada GATS sendiri, Singapura hanya memperbolehkan penyedia jasa ini untuk meminjamkan maksimal SG\$ 200 juta.

Singapura memasukkan lebih banyak lagi sub sektor keuangan dalam perjanjian AFAS di perundingan berikutnya. Sub sektor ini mencakup asuransi (jiwa dan non jiwa), dan asuransi intermediasi. Pendirian kantor penyediaan jasa diijinkan untuk dua sektor pertama dengan modal asing mencapai 49 persen untuk perusahaan asuransi lokal. Namun, untuk ijin jasa penyediaan asuransi yang baru, model ini tidak diatur oleh Singapura (*unbound*). Tidak ada hambatan untuk akses pasar dan perlakuan nasional bagi jasa asuransi intermediasi. Dalam sektor perbankan, tidak ada ijin pendirian bank baru, yang hanya ada pemberian ijin kantor perwakilan.

THAILAND

Thailand pertama kali berpartisipasi di AFAS pada perundingan ke dua. Pada perundingan tersebut, Thailand memberikan komitmen spesifik pada sub sektor sekuritas dan manajemen aset. Ada beberapa hambatan pada pendirian kantor penyedia jasa dan akses pasar juga terbatas pada akuisisi saham dari perusahaan yang sudah beroperasi, dan bersifat tidak mengikat. Modal asing diijinkan hingga 100 persen dari total modal setor dengan hambatan lain berdasarkan apakah perusahaan tersebut mempunyai keikutsertaan modal asing mencapai 50 persen atau tidak. Sementara itu, pada sektor perbankan, ijin pendirian bank baru bersifat tidak mengikat dan akses pasar terbatas pada akuisisi saham perusahaan (tabel 4).

Thailand membuat kemajuan dengan memberikan komitmen lebih banyak lagi untuk sub sektor keuangan di AFAS pada perundingan berikutnya. Komitmen ini ada pada jasa asuransi, asuransi pendukung, konsultasi asuransi, dan jasa aktuaria. Untuk pendirian kantor penyedia jasa modal asing diijinkan hingga 25 persen dari

total modal. Namun, Thailand tidak membuat komitmen apapun untuk sektor perbankan di AFAS. Pada perundingan kelima, Thailand memperbolehkan batas kepemilikan modal asing hingga 100 persen dan tidak adanya hambatan untuk mendirikan kantor cabang dan perwakilan.

MENGUJI HUBUNGAN PERTUMBUHAN DAN LIBERALISASI SEKTOR JASA DENGAN MENGGUNAKAN *THE ALMON DISTRIBUTED LAG MODEL* (ADL)

Dalam riset ini, sebuah model dikembangkan serupa dengan pendekatan serupa yang dilakukan oleh Matoo, Rathindran and Subramaninan (2001). Beberapa penyesuaian dilakukan berdasarkan tujuan dari studi ini. Modelnya adalah sebagai berikut:

$$G_{jt} = a + bX_{jt} + a_0Z_{0jt} + a_1Z_{1jt} + a_2Z_{2jt} + u_{jt}$$

dimana G_{jt} merupakan pertumbuhan tahunan dari PNB per kapita untuk periode 1990-2007, untuk negara j dan periode t ; X_{jt} merupakan konsumsi pemerintah (sebagai porsi dari PDB), investasi, tingkat inflasi, hambatan tarif, *variable dummy* untuk krisis keuangan Asia, indeks kestabilan politik, indeks kualitas regulasi dan rasio siswa yang terdaftar sekolah. Dalam riset ini, digunakan variabel Z_{jt} sebagai variabel yang dibangun untuk mengukur indeks keterbukaan dari sektor jasa yang diliberalisasi.

Serupa dengan Mattoo et. al. (2001), data yang digunakan dalam studi ini diambil dari WDI oleh Bank Dunia (untuk laju pertumbuhan PNB, investasi, inflasi, serta rasio pendaftaran sekolah). Data tarif diambil dari the *United Nation Conference in Trade* (UNCTAD), sementara indeks stabilitas politik dan kualitas regulasi diambil dari *World Resource Institute* (WRI).

Untuk mengukur indeks liberalisasi sektor jasa keuangan, dibangun indeks yang diadaptasi dari Mattoo, et. al. (2001). Indeks ini mencakup dua elemen penting dalam membedakan benefit dari liberalisasi sektor jasa dibandingkan sektor barang, yaitu tingkat daya saing dan izin kepemilikan modal asing. Mattoo et. al. (2001) juga menam-

bah satu elemen lagi, yaitu perdagangan *cross-border*, untuk mengganti elemen kualitas regulasi keuangan yang datanya sulit untuk didapatkan. Indeks ini merepresentasikan kombinasi dari elemen-elemen kebijakan yang *exogenous* dan bukan elemen-elemen *ex-post* seperti rasio dari besar perdagangan sektor jasa per GDP (Mattoo et al., 2001).

Dalam studi ini, digunakan ADL model dibandingkan OLS model yang digunakan oleh Mattoo et. al. (2001), Ada dua alasan, yaitu (1) efek liberalisasi pada pertumbuhan tidak langsung terasa. Logika dibalik pemikiran ini adalah ketika suatu negara meliberalisasi sektor jasanya, faktor input masuk ke dalam negara tersebut, membawa teknologi dan keahlian tenaga kerja baru sehingga produksi bisa lebih efisien dan pada akhirnya dapat memicu pertumbuhan. Namun, seperti yang diargumenkan oleh Baldwin (2004), hal ini membutuhkan proses pembelajaran oleh perusahaan dalam menggunakan teknologi baru dan tenaga kerja ahli tersebut. Oleh karena itu, kita harus memberikan lagi beberapa waktu agar liberalisasi ini membawa suatu dampak; (2) efek dari liberalisasi cukup signifikan pada periode awal liberalisasi, walaupun efek itu akan melemah seiring berjalannya waktu. Pada kasus liberalisasi sektor jasa ini, argumennya adalah ketika liberalisasi diterapkan, maka hal itu akan menarik modal asing dan input lain ke dalam satu negara. Namun, ketika *lag*-nya semakin panjang, maka negara tersebut akan berubah menjadi negara berkembang dan akan mengalami perlambatan laju pertumbuhan. Hal ini didukung oleh penelitian Mattoo (2001) yang menyebutkan bahwa negara-negara berkembang, di awal fase liberalisasi mempunyai efek pertumbuhan lebih tinggi jika dibandingkan negara maju (yang secara relatif lebih liberal dibandingkan negara berkembang).

HASIL ESTIMASI

Terlihat dari hasil estimasi bahwa secara umum, liberalisasi sektor jasa melalui skema perjanjian AFAS mempunyai efek yang signifikan dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi negara anggota. Variabel pengontrol pertumbuhan lain seperti konsumsi pemerintah, inflasi dan investasi juga efektif dalam mempengaruhi pertumbuhan. Edukasi, di

lain pihak, tidak mempunyai efek signifikan terhadap pertumbuhan. Sementara, variabel lain seperti *dummy* krisis keuangan Asia, indeks stabilitas politik, dan tarif juga mempunyai efek signifikan terhadap pertumbuhan, sedangkan indeks kualitas regulasi tidak mempunyai efek yang signifikan.

Efek dari liberalisasi sektor jasa pada awalnya menurun, tetapi ketika *lag*-nya semakin besar, efek dari liberalisasi tersebut makin meningkat. Negara yang meliberalisasi struktur pasarnya dan mengalami kenaikan pada indeks keterbukaannya sebesar 1 unit akan meningkatkan pertumbuhan sebesar 0,2 persen, tiga tahun setelah liberalisasi diterapkan. Intuisi dibalik ini adalah ketika negara membuka perdagangan jasanya, maka efek awal bagi negara berkembang ini menyebabkan peningkatan daya saing perusahaan lokal dengan asing. Untuk negara berkembang, ini mungkin pada awalnya dapat menyebabkan penyedia jasa domestik kehilangan pasarnya dahulu. Tetapi ketika liberalisasi membawa dampak *spill-over* dari teknologi dan tenaga kerja ahli, maka efek dari liberalisasi ini akan menyebabkan peningkatan pertumbuhan. Pandangan ini didukung oleh Bekaert, Harvey, and Lundblad (2005) yang mempunyai argumen bahwa negara yang mengalami peningkatan perkembangan sektor keuangan akan membawa efek peningkatan pertumbuhan yang semakin besar.

Namun, harus diperhatikan bahwa liberalisasi perdagangan jasa untuk negara ASEAN berjalan melalui dua skema, yaitu perjanjian AFAS dan GATS. AFAS dan GATS efektif pada saat yang hampir bersamaan, yaitu GATS pada tahun 1995 dan AFAS pada tahun 1997. Indeks keterbukaan yang merepresentasikan liberalisasi di sini dibangun menggunakan dokumen AFAS, yang hampir sama dengan GATS. Oleh karena itu, ada kemungkinan bahwa liberalisasi tersebut dikarenakan oleh GATS, dibandingkan oleh AFAS. Memisahkan efek liberalisasi hanya melalui AFAS (dan tidak melalui GATS) menjadi sulit karena komitmen yang dibuat di AFAS pada dasarnya serupa dengan GATS. Oleh karena itu, kita harus menganalisa lebih jauh dari perundingan komitmen tersebut, apakah efeknya bersumber dari GATS, atau dari AFAS (melalui elemen 'GATS plus').

Beberapa studi menganalisis perkembangan AFAS dan membandingkannya dengan GATS. Ditemukan bahwa AFAS tidak efektif

sebagai alat liberalisasi yang lebih baik dari GATS. Komitmen dalam AFAS yang merupakan elemen 'GATS plus', tidak lebih baik dari GATS. Seperti yang diargumentasikan oleh Thanh dan Bartlett (2006), komitmen negara anggota ASEAN pada AFAS memang berbeda dan lebih baik dibandingkan GATS. Namun, perbaikan ini sangat terbatas karena setelah dianalisis lebih dalam, komitmen pada AFAS tidak lebih liberal dibandingkan komitmen pada GATS. Oleh karena itu, signifikansi AFAS dipertanyakan kembali dalam usahanya meliberalisasi sektor jasa negara ASEAN.

Sementara itu, ditemukan juga melalui studi lain oleh Austria dan Avila (2001) bahwa proses negosiasi komitmen di AFAS yang menggunakan sistem permintaan dan penawaran sangat menghabiskan waktu dan bertele-tele, sementara efeknya tidak signifikan dalam meningkatkan perdagangan jasa antar negara anggota. Komitmen multilateral yang ditawarkan di WTO telah terbukti lebih efektif dalam meliberalisasi sektor jasa ini. Argumen ini juga didukung oleh Nikomboriak dan Stephenson (2001), yang menemukan bahwa komitmen negara anggota ASEAN lebih detail dan jelas dalam perjanjian GATS dibandingkan AFAS. Hal ini dapat disebabkan karena, kurangnya kemauan politik dan keinginan untuk membuka pasar jasa, kelemahan dalam negosiasi, hambatan hukum dan keterbatasan institusi.

Thanh and Bartlett (2006) dalam studinya menemukan bahwa perjanjian GATS memberikan komitmen liberalisasi yang lebih dalam dan terinci, dimana terdapat peraturan mengenai transparansi. Dalam perjanjian AFAS sendiri tidak terdapat poin yang mensyaratkan suatu negara untuk menyerahkan dokumen hukum-hukum terkait, seperti undang-undang, peraturan pemerintah, prosedur dan pemberitahuan administratif. Sebaliknya, perjanjian GATS mensyaratkan adanya hal tersebut sehingga tercapai transparansi peraturan.

Argumentasi bahwa kemajuan dari perjanjian AFAS dan efeknya yang terbatas juga ditemukan dalam studi oleh Gordon dan Chapman (2003), yang menyatakan bahwa kemajuan komitmen liberalisasi melalui AFAS tidak efektif dan untuk sektor keuangan, komitmennya sangat rendah dan terlalu umum. Menurut studi tersebut, perjanjian AFAS ditujukan lebih untuk mendapatkan akses negara lain, diban-

dingkan akses di negara sendiri. Komitmen yang dibuat masih umum dan tidak tegas (kuat) peraturannya, ditambah fakta bahwa perjanjian AFAS tidak berbeda jauh dengan perjanjian GATS.

Studi-studi di atas memberikan gambaran bahwa AFAS tidak berfungsi dengan baik sebagai alat liberalisasi sektor jasa untuk negara-negara ASEAN. Studi oleh Stephenson dan Nikomborirak (2002), ditemukan bahwa hanya ada pencapaian kecil dalam liberalisasi sektor jasa melalui perjanjian GATS dan AFAS. Namun, hal ini tidak berarti bahwa tidak ada usaha untuk meliberalisasi sektor jasa oleh negara-negara tersebut. Hal ini tergantung oleh peraturan domestik negara tersebut karena pada umumnya perjanjian GATS dan AFAS bersifat lebih liberal. Pada akhirnya, penyedia jasa asing yang akan masuk ke suatu negara harus mengikuti peraturan domestik negara tersebut yang mungkin tidak sama dengan peraturan dalam AFAS atau GATS.

Sebuah pertanyaan muncul ketika AFAS terbukti tidak efektif dalam usahanya untuk meliberalisasi sektor jasa di negara-negara ASEAN. Mengapa negara anggota ASEAN tetap berpartisipasi dan menggunakan AFAS sebagai alat liberalisasi di level regional ketika GATS terbukti lebih efektif dibandingkan AFAS? (Gordon dan Chapman, 2003).

Alasannya adalah komitmen negara-negara ASEAN untuk berpartisipasi dalam AFAS lebih disebabkan untuk tetap menjaga hubungan antara negara-negara dan forum ASEAN, dibandingkan jika benefit dari liberalisasi itu sendiri. Seperti yang ditemukan oleh Gordon dan Chapman (2003), AFAS berfungsi sebagai media bagi kementerian keuangan dan bank sentral berbagai negara untuk membangun hubungan antar negara. Hal ini diharapkan dapat menciptakan koordinasi kebijakan dan peraturan yang lebih tersusun untuk sektor keuangan negara-negara tersebut.

PENUTUP

Dalam menguji dampak liberalisasi perdagangan jasa dari negara-negara ASEAN, ditemukan bahwa indeks keterbukaan yang mengukur tingkat liberalisasi sektor jasa keuangan melalui AFAS

ternyata signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi negara-negara ASEAN. Semakin terbuka sektor jasa tersebut maka dampaknya terhadap pertumbuhan ekonomi akan semakin meningkat. Variabel kontrol untuk pertumbuhan seperti konsumsi pemerintah, inflasi dan investasi, terbukti efektif dalam mempengaruhi pertumbuhan, meskipun menurut model ini tingkat pendidikan tidak signifikan dalam mempengaruhi pertumbuhan. Variabel lain seperti *dummy* dari krisis Asia, indeks stabilitas politik dan tarif juga signifikan, sementara indeks kualitas peraturan tidak signifikan.

Walaupun liberalisasi perdagangan jasa negara-negara ASEAN mempunyai dampak terhadap pertumbuhan, perlu diketahui bahwa liberalisasi ini terjadi dalam dua bentuk, yaitu melalui perjanjian AFAS maupun GATS. AFAS dan GATS diimplementasikan pada saat yang hampir bersamaan, dimana GATS dimulai tahun 1995 dan AFAS dimulai tahun 1997. Indeks keterbukaan yang mewakili liberalisasi memang dibangun menggunakan dokumen AFAS, yang serupa isinya dengan dokumen GATS. Oleh karena itu, ada kemungkinan liberalisasi itu dikarenakan oleh GATS dibandingkan oleh AFAS.

Salah satu alasan mengapa hal ini bisa terjadi adalah karena kemajuan dari liberalisasi jasa keuangan melalui skema AFAS sangat lambat dan tidak terlalu terbuka. Dalam konteks cakupan sektor dan kedalaman liberalisasi, beberapa negara anggota ASEAN yang belum memberikan komitmen pembukaan sektor jasa yang substansif untuk negara anggota ASEAN lainnya. Sampai saat ini, komitmen negara anggota untuk berpartisipasi dalam AFAS lebih dikarenakan forum ASEAN sendiri dibandingkan alasan benefit dari liberalisasi sektor jasa.

Pemisahan dampak liberalisasi yang dikarenakan oleh GATS atau AFAS atau kombinasi keduanya merupakan keterbatasan dari studi ini. GATS dimulai tahun 1995 dan AFAS dimulai tahun 1997. Dalam membangun indeks tersebut, memang diasumsikan bahwa sebelum implementasi AFAS tahun 1997, indeks tersebut akan bernilai nol, dimana sektor jasa belum dibuka sama sekali. Artinya, liberalisasi diasumsikan dimulai pada saat AFAS diimplementasikan. Namun, karena komitmen dalam AFAS tidak berbeda jauh dibandingkan komitmen dalam GATS, maka aspek liberalisasi dapat diasumsikan

disebabkan oleh GATS. Riset mengenai efektivitas AFAS dalam liberalisasi sektor jasa mungkin dapat difokuskan pada pemisahan efek AFAS dari GATS melalui elemen 'GATS-plus' yang terdapat pada AFAS, walaupun hal ini akan sulit untuk dilakukan karena elemen 'plus' tersebut tidak terlalu substansif.

KEPUSTAKAAN

- ASEAN Integration in Services. 1997. Jakarta: ASEAN Secretariat, April
- Austria, Myrna S., and John Lawrence V. Avila. 2001. "Looking Beyond AFTA: Prospects and Challenges for Inter-Regional Trade, *PIDS Discussion Paper Series No. 2001-10*, Manila.
- Baldwin, Richard E. and Rikard Forslid. 2000. "Trade liberalisation and endogenous growth: A q -theory approach", *Journal of International Economics* 50 pp. 497-517
- Bekaert, G., R. C. Harvey, and C. Lundblad. 2005. "Does financial liberalization spur growth?", *Journal of Financial Economics* 77, pp. 3-55, Elsevier.
- Claessens, Stijn and Tom Glassner .1998. "The Internationalization of Financial Services in Asia", *Policy Research Working Paper No. 1911*, World Bank, Washington D.C.
- Findlay, C., Stephenson, S. and F.J. Prieto. 2002. "Services in Regional Trading Arrangements", in Plummer, M (ed.), *The World Trade Organization*, Adelaide
- Gordon, Jenny & Chapman, Ross & Hearne, Teresa & Kirchner, Adrian & Barnett, Jane & Nguyen, Nga, Centre for International Economics. 2003. "Liberalization of Financial Services in the ASEAN Region", *REPSF Project No. 02/006, Country Report*, Canberra and Sydney
- Hoekman, B. 1995. "Assessing the General Agreement on Trade in Services", in W. Martin and L. Winters (eds.), *The Uruguay*

Round and the Developing Economies, pp. 327-364, World Bank, Washington DC.

Kalirajan, K. 2000. "Restrictions on Trade in Distribution Services", *Productivity Commission Staff Research Paper*, Ausinfo, Canberra. Available at: www.pc.gov.au/research/staffres/rotids/index.html

Mattoo, Aaditya & Rathindran, Randeep & Subramanian, Arvind. 2001. "Measuring services trade liberalization and its impact on economic growth: an illustration," *Policy Research Working Paper Series 2655*, The World Bank, Washington, DC

McGuire, G. 1998. "Australia's Restrictions on Trade in Financial Services", *Productivity Commission Staff Research Paper*, Aus-Info, Canberra.

McGuire, G. 2000. "Measuring and Modelling Restrictions on Trade in Services", *note for the OECD Trade Committee Working Party meeting*, OECD, Paris.

McGuire, G. and M. Schuele. 2000. "Restrictiveness of International Trade in Banking Services", in C. Findlay and T. Warren (eds.), *Impediments to Trade in Services: Measurement and Policy Implications*, Routledge, London and New York.

McGuire, G. 2003. "Methodologies for Measuring Restrictions on Trade in Services," in *Quantifying the Benefits of Liberalising Trade in Services*, OECD.

Nguyen-Hong, D. 2000. "Restrictions on Trade in Professional Services", *Productivity Commission Staff Research Paper*, Ausinfo, Canberra. Available at: www.pc.gov.au/research/staffres/ro-tips/index.html

Stephenson, S. and D. Nikomborirak. 2002. "Regional Liberalization in services", in Stephenson, S. and C. Findlay (eds), *Services Trade Liberalization and Facilitation*, Asia Pacific Press.

- Thanh, Vo Tri and P. Bartlett. 2006. "Ten Years of ASEAN Framework Agreement on Services (AFAS): An Assessment", *REPSF Project No. 05/004*, ASEAN Secretariat.
- WTO .1995. "The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations", WTO Publications, Geneva.

Akuntabilitas Politik Pemerintahan Daerah Terbelah di Kabupaten Soppeng, Sulawesi Selatan

Muhammad Aswad

Terjadinya pemerintahan daerah terbelah (divided local government) merupakan salah satu dampak dari demokrasi langsung (pilkada langsung) di Indonesia. Dalam pemerintahan daerah terbelah, akuntabilitas politik pemerintahan menjadi krusial karena Kepala Daerah dan DPRD dipilih langsung oleh rakyat sehingga masing-masing mempunyai legitimasi yang kuat. Namun, ketika terjadi penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah maka pertanyaan mendasar yang muncul adalah apakah Kepala Daerah dan DPRD memperhatikan aspirasi rakyat, dan rakyat yang mana menjadi perhatian mereka. Dari hasil penelitian ini membuktikan bahwa akuntabilitas politik pemerintahan daerah terbelah di Kabupaten Soppeng dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) tahun 2008, didasarkan pada dimensi legitimasi pembuat kebijakan, perilaku moral, responsivitas, dan keterbukaan, sehingga dapat berjalan dengan baik. Aktor penyusun RKPD mendapatkan legitimasi dari masyarakat, dan RKPD yang dihasilkan diapresiasi oleh masyarakat. Sementara itu, nilai-nilai sosial dan profesional dijadikan sebagai acuan moral oleh unsur pemerintahan daerah dan stakeholders.

PENDAHULUAN

Salah satu tujuan otonomi daerah menurut ilmuwan pemerintahan dan politik adalah “selain sebagai wahana pendidikan politik masyarakat di daerah, juga dalam rangka mewujudkan demokrasi dalam

penyelenggaraan pemerintahan.” Karena itu, para ilmuwan sepakat bahwa parameter terwujudnya demokrasi secara luas di suatu negara adalah pemilihan umum yang dilakukan secara teratur dengan tenggang waktu yang jelas, kompetitif, jujur, dan adil. Setelah pemilihan umum, parameter selanjutnya adalah “terjadinya rotasi kekuasaan”¹

Pemilihan kepala daerah secara langsung (pilkada) merupakan wahana utama dalam mengimplementasikan demokrasi dan sekaligus mewujudkan tujuan otonomi daerah. Bahkan, pilkada sesungguhnya merupakan sebuah respon kritik konstruktif atas pelaksanaan mekanisme demokrasi tak langsung atau demokrasi perwakilan sebagaimana yang telah dipraktikkan beberapa dekade dalam sistem pemerintahan di Indonesia.

Banyak hal menarik yang dapat menjadi bahasan sekaligus menjadi pelajaran dalam kaitannya dengan pilkada langsung. Salah satu fenomena menarik yang berkaitan dengan pilkada langsung di Indonesia saat ini adalah adanya pemerintahan daerah yang terbelah (*divided local government*) pasca pilkada langsung. Kondisi demikian muncul ketika kekuasaan pemerintah (Kepala Daerah) dikuasai oleh satu partai, sementara kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dikuasai atau mayoritas oleh partai lain. Dengan kata lain, *divided local government* adalah pemerintahan dimana antara Kepala Daerah dan DPRD masing-masing dikontrol oleh partai yang berbeda (Lembaga Survei Indonesia, 2007:1).

Data menunjukkan bahwa hingga Desember 2006, dari 290 wilayah yang telah melangsungkan pilkada langsung di Indonesia, sebagian besar (56,9 persen) daerah ditandai dengan pemerintahan daerah yang terbelah (Lingkaran Survei Indonesia, 2007:2). Fenomena *divided local government* merupakan konsekuensi dari pemilihan langsung, dimana anggota DPRD dan Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh pemilih (rakyat). Fenomena demikian kurang terlihat dalam sistem pemilihan tidak langsung, dimana Kepala Daerah dipilih oleh anggota DPRD.

¹ Huntington, 1993, Bingham Powel, 1978 dalam Syauckani, dkk., “Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan”, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007:12.

Fenomena *divided local government* berhubungan dengan efektivitas pemerintahan di daerah. Dalam banyak kasus, daerah yang pemerintahannya termasuk kategori *divided local government* mengalami permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Berbagai kebijakan pembangunan tidak berjalan secara efektif, bahkan sering diwarnai dengan konflik yang berkepanjangan, terutama antara Kepala Daerah dengan DPRD. Itulah sebabnya sehingga banyak Kepala Daerah yang melihat *divided local government* sebagai sesuatu yang menakutkan dan harus dihindari. Jika kondisi demikian terjadi maka akan berdampak kurang baik terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah.

Secara teoritis, pemerintahan dengan pola *unified local government* relatif lebih efektif dibandingkan dengan pemerintahan dengan pola *divided local government* karena pada *divided local government* potensi terjadinya konflik sangat besar terutama apabila DPRD tidak sejalan dengan Kepala Daerah. Meskipun demikian, *divided local government* tidak secara otomatis menimbulkan kehancuran pemerintahan. Pengalaman beberapa negara menunjukkan bahwa *divided government* justru dapat menciptakan pemerintahan yang efektif. Amerika Serikat, misalnya, selama 50 tahun lebih hampir semua pemerintahan hidup dalam *divided government*, akan tetapi mereka mampu bekerja sama dengan Kongres yang dikuasai oleh partai oposisi untuk menjalankan berbagai agenda penting. William A. Niskanen dalam tulisannya "*A Case for Divided Government*"² memperlihatkan bahwa pemerintahan federal di Amerika berjalan lebih bagus, ketika pemerintahan dalam kondisi *divided government* dibandingkan dengan kondisi *unified government*. Salah satu alasan mendasar yang dikemukakan bahwa dengan *divided government*, masing-masing partai dapat saling mengontrol.

Our federal government may work better (less badly) when at least one chamber of Congress is controlled by a party other than the party of the president. The general reason for this is that each party has the opportunity to block the most divisive measures proposed by the other party.

² <http://www.cato.org>

Niskanen merujuk pada data beberapa tahun pemerintahan di Amerika Serikat berdasarkan angka pertumbuhan riil (*inflation-adjusted*) yang dikeluarkan oleh pemerintah federal, memperlihatkan pemerintahan *divided government* secara umum pertumbuhan inflasinya lebih rendah dibandingkan dengan *united government*.

Tabel 1. Tingkat Inflasi Amerika Serikat Berdasarkan Model Pemerintahan

Administration	Years	Divided/United	Annual % Increase
Eisenhower	8	D	0.4
Kennedy/Johnson	8	U	4.8
Nixon/Ford	8	D	2.5
Carter	4	U	3.7
Reagan	8	D	3.3
Bush	4	D	3.4
Clinton	8	D	0.9

Sumber: (<http://www.cato.org>.)

Dari uraian tersebut di atas, salah satu Kabupaten di Indonesia yang merupakan *divided local government* adalah Kabupaten Soppeng, Sulawesi Selatan. Pada pilkada 2005, pasangan Kepala Daerah diusung oleh Partai Merdeka, PSI, PAN, dan PNUI, yang merupakan partai minoritas dengan 5 orang anggota DPRD (16,67 persen dari 30 orang secara keseluruhan) yang terwakili di DPRD setempat. Pasangan ini berhasil memenangkan pilkada dengan jumlah perolehan suara 52.934 atau 40,48 persen (Sumber: KPUD Kab. Soppeng, 2009). Pada kenyataannya bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan, Kepala Daerah Kabupaten Soppeng tidak mengalami kendala yang signifikan, baik dilihat dari aspek politik maupun administratif seperti ketepatan waktu penyusunan dan pengesahan program kerja tahunan. Bahkan pada tahun 2009, Kabupaten Soppeng merupakan pemenang penghargaan bergengsi "Otonomi Award" kategori profil paling menonjol bidang performa politik untuk partisipasi publik dan

kesinambungan politik, yang dianugerahkan oleh *The Fajar Institute of Pro Otonomi* (FIPO).

Meskipun demikian, dari segi aspek akuntabilitas politik perlu menjadi perhatian, khususnya dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) tahun 2008. Dalam arti, apakah dalam penyusunan RKPD tersebut terwujud sinergitas antara *elite local*, dalam hal ini pemerintahan daerah (Kepala Daerah dan DPRD) dengan *local communities*. Bagaimanapun, keterkaitan kedua unsur tersebut merupakan faktor pengontrol yang sangat diperlukan bagi munculnya pemerintahan daerah terbelah yang akuntabel dan aspiratif.³

Dalam kaitannya dengan hal tersebut, sampai sejauh mana akuntabilitas politik dan pemerintahan daerah yang terbelah di Kabupaten Soppeng, khususnya dalam penyusunan RKPD tahun 2008 berpengaruh terhadap jalannya pemerintahan? Apa saja faktor pendukungnya dan apa makna dari pemerintahan daerah yang terbelah?

AKUNTABILITAS POLITIK PENYUSUNAN RKPD

Keberadaan akuntabilitas sebagai suatu sistem dan suatu istilah dalam teori dan praktek kebijakan publik dan administrasi sudah cukup lama dan sering digunakan, akan tetapi sebagai suatu konsep masih membutuhkan penjelasan lebih lanjut (Jabbara dan Dwivedi, 1989:5). Akuntabilitas dianggap sebagai konsep yang fundamental tetapi tidak berkembang dalam Administrasi Publik di Amerika (Romzek dan Dubnick, 1996:228) bahkan oleh Frederickson (1997:172) akuntabilitas dianggap sebagai pusat dari praktek administrasi pemerintahan.

Starling (dalam Kumorotomo, 2005:4) menyatakan bahwa akuntabilitas diartikan sebagai kemampuan seseorang memberikan jawaban (*answerability*) atas tindakannya atau perilakunya. Sedangkan Romzek dan Dubnick (dalam Behn, 2001:4; Gormley dan Balla, 2004:10) menyatakan: *Accountability in the public sector should be based on*

³ Tri Ratnawati, 2002, "Masalah Kinerja dan Akuntabilitas Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Era Otonomi Daerah". Dalam buku "Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah; 2005:96, Jakarta:LIPI Press.

the idea that public administrators can and should serve citizens in the public interest, even in situations involving complicated value judgments and overlapping norms. Sementara, Amitai Etzioni mengungkapkan tiga makna yang berkaitan dengan akuntabilitas, yaitu: (1) *greater responsibility to elected superior*; (2) *greater responsiveness to community group*; dan (3) *greater commitment to "values and higher standards of morality"* (Mc. Kinney and Howard, 1998:471).

Berdasarkan berbagai definisi sebagaimana dikemukakan di atas, jelaslah bahwa akuntabilitas merupakan suatu konsep yang kompleks (Turner dan Hulme, 1997: 122), sekaligus penting, tetapi sulit dipahami karena makna dan karakternya berbeda-beda, tergantung pada konteksnya (Behn, 2001:3). Sebagai konsep yang kompleks, akuntabilitas merupakan pendorong yang dapat memberikan tekanan terhadap aktor kunci atau pejabat untuk bertanggung jawab dan sekaligus meyakinkan kinerja pelayanan publik yang baik (Paul, 1991:5).

Sementara itu, Romzek dan Dubnick (1994) sebagaimana Gormley dan Balla (2004: 11)) serta Prasajo, dkk (2006:55) melihat akuntabilitas dalam sektor publik pada empat aspek berdasarkan sumber kontrol, yaitu akuntabilitas birokratik, akuntabilitas formal atau legal, akuntabilitas profesional, dan akuntabilitas politik, seperti pada tabel berikut.

Tipologi Akuntabilitas Publik

Birocratic Accountability Bersifat superior/ subordinate	Legal Accountability Berlandaskan atas hubungan <i>'principal-agent'</i>
Professional Accountability Atas dasar keahlian	Political Accountability Atas dasar lembaga perwakilan dan masyarakat sebagai pemilih

Sumber: Gormley and Balla (2004, 11)) dan Prasajo, dkk (2006:55).

Dengan demikian, tipologi akuntabilitas publik dapat berupa: (1) akuntabilitas birokratik, yaitu jika tingkat pengawasannya tinggi dan berasal dari interen organisasi. Akuntabilitas birokratik ditentukan/ diadakan secara formal melalui hirarki dalam organisasi – khususnya organisasi birokratik; (2) akuntabilitas profesional, jika tingkat pengawasannya rendah dan berasal dari internal organisasi. Akuntabilitas profesional ditentukan/diadakan secara informal oleh anggota organisasi itu sendiri melalui keahlian dan standar (yang mungkin dikembangkan oleh organisasi profesional atau pendidikan dan pelatihan); (3) akuntabilitas legal, jika tingkat pengawasannya tinggi dan berasal dari luar organisasi. Akuntabilitas legal ditentukan/diadakan secara formal oleh hukum atau peraturan yang diciptakan oleh legislatif, pengadilan atau lembaga peradilan, seperti kejaksaan atau komisi pelayanan masyarakat; (4) akuntabilitas politik, jika sumber pengawasannya dari luar dan berada pada tingkat yang rendah. Akuntabilitas politik tersebut ditentukan/ diadakan secara informal oleh berbagai *stakeholders* dalam lingkungan akuntabilitas, bekerja baik secara langsung maupun melalui pejabat yang dipilih (*elected officials*).

Berdasarkan uraian di atas, maka penelitian ini merujuk pada salah satu tipologi akuntabilitas publik (Romzek dan Dubnick, 1994; Gormley dan Balla, 2004; dan Prasojo, dkk, 2006) , yaitu akuntabilitas politik. Akuntabilitas tersebut ditentukan atau diadakan secara informal oleh berbagai *stakeholders* dalam lingkungan akuntabilitas, baik secara langsung (masyarakat) maupun melalui pejabat yang dipilih (*elected official*). Dalam konteks penelitian ini, akuntabilitas politik yang dilakukan oleh pemerintahan daerah dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).

PEMERINTAHAN DAERAH TERBELAH DALAM PENYUSUNAN RKPD

Pada hasil analisis data dalam penelitian ini, tampak bahwa akuntabilitas politik pemerintahan daerah terbelah (*divided local government*) dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) di Kabupaten Soppeng tahun 2008 terlaksana secara optimal,

baik yang didasarkan pada dimensi legitimasi pembuat kebijakan, perilaku moral, responsivitas, dan keterbukaan.

Legitimasi pembuat kebijakan dalam proses penyusunan RKPD di Kabupaten Soppeng dilakukan melalui proses musrenbang (musyawarah perencanaan pembangunan) dengan mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Proses musrenbang tersebut diawali dengan sosialisasi kepada seluruh *stakeholders* tentang pembangunan oleh Bappeda. Proses sosialisasi dilakukan dengan berbagai cara, seperti pengumuman di masjid-masjid, surau-surau, kantor desa/kelurahan dan surat edaran kepada setiap pemangku kepentingan, terutama pada tingkat desa/kelurahan. Proses selanjutnya secara berturut-turut adalah pra-musrenbang desa/kelurahan, musrenbang desa/kelurahan, musrenbang kecamatan, dan forum SKPD serta musrenbang Kabupaten.

Dalam setiap proses tersebut, aktor atau pelaku utama yang terlibat berasal dari unsur pemerintahan dan unsur masyarakat, baik yang ada pada tingkat desa/kelurahan, maupun pada tingkat kecamatan dan kabupaten. Aktor tersebut mewakili kepentingan (*stakeholders*) yang ada dalam masyarakat. Mekanisme pemilihan aktor dilakukan secara berjenjang dan dipilih secara demokratis oleh para peserta. Aktor tersebut berperan penting dalam mendukung kesuksesan penyelenggaraan penyusunan RKPD melalui musrenbang. Dalam konteks legitimasi, hubungan antara pemimpin dan masyarakat yang dipimpin lebih ditentukan oleh keputusan masyarakat untuk menerima atau menolak kebijakan yang diambil oleh sang pemimpin. Dengan demikian, legitimasi pembuat kebijakan dalam penyusunan RKPD Kabupaten Soppeng tahun 2008 dapat terwujud.

Sementara itu, perilaku moral pemerintahan daerah terbelah dalam penyusunan RKPD Kabupaten Soppeng tahun 2008 diukur berdasarkan nilai-nilai sosial yang menjadi acuan. Disamping itu, konsep keadilan sosial dan kepentingan umum, nilai-nilai profesional serta pelatihan juga menjadi acuan dalam mengukur dimensi perilaku moral. Penyusunan RKPD Kabupaten Soppeng tahun 2008 yang melibatkan semua unsur yang berkepentingan (*stakeholders*) menjunjung tinggi nilai-nilai sosial yang berlaku dalam masyarakat. Nilai-nilai yang dimaksud antara lain, prinsip "*mangelle pasang*" dan

“massorong mpao” yang berarti segala sesuatu berasal dari bawah dan dari atas. Atas dasar nilai-nilai tersebut, baik unsur pemerintahan maupun unsur masyarakat selalu mengedepankan aspek keadilan sosial dan kepentingan umum dalam setiap fokus yang menjadi pokok pembahasan. Hasil RKPD tahun 2008 juga menunjukkan adanya konsistensi dengan nilai-nilai profesional yang ditandai oleh adanya sinkronisasi dengan RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) Kabupaten Soppeng Tahun 2005-2010.

Di samping itu, pemerintah Kabupaten Soppeng juga memberikan pelatihan terhadap pegawai dan masyarakat yang menangani langsung proses musrenbang dalam penyusunan RKPD sehingga proses tersebut dapat berjalan sebagaimana yang diharapkan oleh semua pihak. Kondisi demikian sejalan dengan pandangan Denhardt and Denhardt (2007: 119), yang menyatakan bahwa akuntabilitas bukan konsep yang sederhana dengan hanya memperhatikan kebutuhan pasar, tetapi di dalamnya terdapat aspek moral. Dengan demikian, perilaku moral pemerintahan daerah dalam penyusunan RKPD Kabupaten Soppeng tahun 2008 dapat terlaksana.

Sementara itu, responsivitas dalam kaitannya dengan akuntabilitas politik ditandai dengan partisipasi dan debat publik serta pertemuan umum dan kebebasan berpendapat. Proses penyusunan RKPD Kabupaten Soppeng tahun 2008 melibatkan masyarakat seluas-luasnya, baik dalam bentuk partisipasi langsung dalam musrenbang maupun dalam bentuk debat publik dan pertemuan umum sehingga masyarakat dapat menyalurkan pendapatnya dan aspirasinya secara proporsional. Bentuk partisipasi langsung masyarakat antara lain berupa penyampaian usulan program, penyusunan draf sampai pada penetapan program yang dilakukan bersama dengan pemerintah.

Keterlibatan masyarakat juga bukan hanya formalitas, akan tetapi sebagai bagian penting dalam proses musrenbang. Bahkan pemerintahan daerah Kabupaten Soppeng (Kepala Daerah dan DPRD) berkomitmen bahwa tidak ada program yang terdapat dalam RKPD tanpa melalui proses musrenbang. Artinya, pemerintah daerah tidak akan mengakomodir program ke dalam RKPD tanpa melalui proses musrenbang. Hal ini dilakukan sebagai wujud dari akuntabilitas politik pemerintahan daerah. Oleh karena itu, dimensi responsivitas

pemerintahan daerah dalam penyusunan RKPD Kabupaten Soppeng tahun 2008 dapat terlaksana.

Keterbukaan mengandung makna bahwa pemerintahan Kabupaten Soppeng memberikan kesempatan kepada seluruh *stakeholders* untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan penyusunan RKPD tahun 2008. Keterbukaan tersebut dapat dilihat dari proses pembahasan di parlemen dan dengar pendapat umum, layanan informasi umum dan kebebasan memperoleh informasi, serta pada laporan tahunan. Apa yang dihasilkan dalam proses musrenbang disampaikan kepada masyarakat, baik oleh pemerintah maupun *stakeholders*, yang terlibat dalam musrenbang tersebut. Pada pembahasan di parlemen (DPRD), masyarakat yang menjadi perwakilan dalam musrenbang dilibatkan secara langsung dan pemerintah juga menyiarkan seluruh proses di dewan secara langsung kepada masyarakat melalui siaran radio "suara parlemen".

FAKTOR PENDUKUNG AKUNTABILITAS POLITIK

Faktor pendukung utama terlaksananya akuntabilitas politik pemerintahan daerah Kabupaten Soppeng dalam penyusunan RKPD tahun 2008 adalah ketaatan terhadap nilai-nilai sosial, baik oleh penyelenggara pemerintahan maupun seluruh *stakeholders* yang terlibat, komitmen politik pimpinan pemerintahan daerah terbelah, serta pemahaman terhadap kewenangan dan peran masing-masing unsur pemerintahan, Kepala Daerah, serta DPRD.

Nilai-nilai sosial yang dimaksud adalah nilai-nilai budaya yang masih dijunjung tinggi oleh seluruh lapisan masyarakat Kabupaten Soppeng, termasuk penyelenggara pemerintahan daerah, sebagaimana tertuang dalam "*mallamung mpatu*" yang diwujudkan dalam bentuk "*mangelle pasang, massorong mpao*". Seperti yang disebut di atas bahwa prinsip hidup tersebut dalam konteks pemerintahan mengandung makna bahwa segala sesuatunya berasal dari bawah dan dari atas. Dengan kata lain, program atau rencana yang dibuat oleh pemerintah hendaknya tidak hanya bersumber dari keinginan pemerintah saja (dari atas) tetapi juga harus berasal dari aspirasi masyarakat (dari bawah). Oleh karena itu keterpaduan antara keinginan atau

kemampuan pemerintah dengan kebutuhan atau aspirasi masyarakat menjadi syarat mutlak dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Kabupaten Soppeng.

Nilai-nilai sosial tersebut di atas dipertegas dalam "*salassa kembar*" atau istana arajang dan istana raja Soppeng yang masing-masing bernama "*salassa lamangade*" dan "*salassa lamangile*". *Mangade* diumpamakan perahu yang berjalan di sungai dari hilir ke hulu, sedangkan *mangille* dari hulu ke hilir. Bagi pemerintah dan masyarakat Kabupaten Soppeng, nilai sosial tersebut dimaknai sebagai simbol menyatunya dua unsur utama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, yaitu pemerintah dan masyarakat. Kedua unsur dimaksud adalah kembar yang tidak bisa dipisahkan antara satu dengan yang lain. Pemerintah tidak akan mampu menjalankan pemerintahan secara efektif tanpa dukungan masyarakat, dan sebaliknya masyarakat tidak akan bisa hidup dengan aman dan tenteram dalam mewujudkan kesejahteraan tanpa kehadiran pemerintah. Oleh karena itu, *mangade* dan *mangille* tidak akan bisa dipisahkan dan telah menjadi sebuah sistem nilai yang diterima dan menjadi nilai moral bagi seluruh masyarakat Soppeng sehingga bagi siapa saja yang melakukan perbuatan yang bertentangan dengan prinsip nilai tersebut maka dampaknya adalah sanksi moral dalam kehidupan bermasyarakat.

Bagi DPRD Kabupaten Soppeng, nilai-nilai sosial sebagaimana dikemukakan di atas dipadukan dengan nilai-nilai yang terdapat dalam janji anggota DPRD pada saat pelantikan. Nilai-nilai sosial tersebut menjelma menjadi nilai moral yang dijadikan panduan dalam menjalankan tugas pemerintahan dan pembangunan di Kabupaten Soppeng. Sebagai nilai moral, maka unsur pemerintahan daerah akan merasa bersalah jika dalam menjalankan pemerintahan tidak mengindahkan nilai-nilai tersebut, sehingga akan selalu dijaga dan ditaati. Inilah yang sangat mendasari terwujudnya perilaku moral yang baik sekaligus mendasari dimensi responsivitas dan keterbukaan yang dilakukan oleh pemerintahan di Kabupaten Soppeng, terutama dalam proses penyusunan RKPD tahun 2008.

Berdasarkan hasil wawancara dengan semua informan pada penelitian ini, disebutkan bahwa nilai-nilai sosial yang dianut oleh masyarakat Soppeng sangat kental mewarnai perilaku masyarakat

Soppeng dalam segala aspek kehidupan, termasuk dalam pemerintahan. Sebagai nilai sosial, masyarakat Soppeng akan merasa malu jika melanggar nilai-nilai tersebut, apalagi nilai tersebut menjadi nilai moral yang mengikat semua masyarakat.⁴ Pada intinya mereka menyatakan bahwa hukum adat (*a'datuan*) masih sangat dijunjung tinggi. Oleh karena itu, siapapun pemerintahannya, tidak akan mengalami resistensi yang tinggi dari masyarakat, dan sebaliknya pemerintah juga tidak akan merugikan masyarakatnya.

Pernyataan di atas menunjukkan bahwa ketaatan pemerintah dan masyarakat terhadap nilai-nilai sosial yang berlaku dalam masyarakat Kabupaten Soppeng menyebabkan munculnya kesadaran pemerintah dan masyarakat untuk selalu berbuat dan bertindak sesuai dengan norma masyarakat yang berlaku. Bahkan dengan ketaatan pada nilai-nilai sosial tersebut, masyarakat tunduk dan patuh terhadap pemerintah. Dengan kata lain bahwa dengan ketaatan terhadap nilai-nilai sosial, maka tingkat legitimasi pemerintahan dalam hal ini legitimasi pembuat kebijakan dalam rangka penyusunan RKPD Kabupaten Soppeng, semakin terwujud sehingga dengan ketaatan dan kepatuhan tersebut, masyarakat makin menyadari untuk melibatkan diri dalam setiap proses pembangunan, termasuk dalam penyusunan RKPD Kabupaten Soppeng tahun 2008.

Di samping itu, penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan dengan baik karena adanya "*sipakatau yang tinggi*" antara unsur eksekutif, legislatif (DPRD) dan komponen masyarakat.⁵ Dengan ketaatan pada nilai-nilai sosial yang berlaku dalam masyarakat, pemerintah dapat menyatukan perbedaan yang muncul dalam masyarakat sehingga partisipasi masyarakat dan debat publik sebagai indikator responsivitas dapat dilaksanakan. Dengan kata lain, nilai-nilai sosial yang menjadi pedoman dalam kehidupan bermasyarakat bagi pemerintah Soppeng mampu mewujudkan responsivitas pemerintahan daerah sehingga pada akhirnya mampu mewujudkan akuntabilitas politik pemerintahan daerah. Bahkan dengan ketaatan

⁴ Wawancara dengan: Sekretaris Daerah Kabupaten Soppeng, HM Natsir Husain, 2 November 2009; Asisten I Soppeng, H Andi Akbar Nur, 24 Oktober 2009; dan tokoh masyarakat Kabupaten Soppeng, H Nur Nafing, 14 Januari 2010.

⁵ Anggota DPRD periode 2005-2010.

terhadap nilai-nilai sosial yang berlaku dalam masyarakat maka pemerintahan dapat terkontrol karena salah satu prinsip nilai sosial dalam masyarakat Soppeng adalah kewenangan yang besar diberikan kepada masyarakat banyak (*tau-maega*).

malukka taro Arung, temmalukka taro Ade'; malukka taro Ade' temmalukka taro Anang; malukka taro Anang temmalukka taro Tau-maega (Nur, 2003:103-104, Tangke, 2001:25-26, Sumange, 2002:36-42).

Sementara itu, makna nilai seperti dikemukakan di atas adalah batal ketetapan *Arung* (Raja), tetapi tidak batal ketetapan *Ade'* (dewan adat); batal ketetapan *Ade'* tidak batal ketetapan *Anang* (kaum); batal ketetapan *Anang* tetapi tidak batal ketetapan orang banyak (rakyat), karena sesungguhnya sesuai *pangadereng* (sendi-sendi kehidupan masyarakat Bugis/Soppeng) bahwa *Datu* dan *Arung* bukanlah yang 'maha kuasa'. Kedudukannya hanyalah sebagai "lambang pemersatu", sebagaimana digambarkan dalam lontara bahwa seorang Raja atau Ratu adalah: '*Tennairi anging, tennawellang esso, matinro mattukku ale' ri alebbireнна, ade' pa teddu-i na-oto*'. Maksudnya adalah bahwa Raja tidak boleh dihembus oleh angin dan tidak boleh ditimpa cahaya matahari, hanya tidur berselimutkan kemuliaannya dan baru bangun (bangkit) bila *ade'* (Dewan Pemangku Adat) yang membangunkannya."

Konsep nilai-nilai sosial sebagaimana dijelaskan di atas sangat relevan dengan eksistensi pemerintahan menurut pandangan paradigma *New Public Service* yang memandang bahwa pemerintah harus memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan memperhatikan nilai-nilai bersama (*Serving -- negotiating and brokering interests among citizens and community groups, creating shared values*) (Denhardt and Denhardt, 2007:28; Finer, 1941:336).

KOMITMEN POLITIK PEMERINTAH

Keputusan Menteri Dalam Negeri nomor: 050-187/Kep/Bangda/2007 tentang Pedoman Penilaian dan Evaluasi Pelaksanaan Penyelenggaraan Musrenbang, menempatkan komitmen politik pimpinan

daerah sebagai kunci penting terlaksananya proses perencanaan partisipatif dalam rangka penyusunan RKPD. Akuntabilitas politik pemerintah daerah Kabupaten Soppeng dalam penyusunan RKPD tahun 2008 dapat terwujud karena adanya dukungan politik yang kuat dari penyelenggara pemerintahan (Kepala Daerah dan DPRD). Komitmen politik tersebut juga terwujud dalam bentuk dukungan penuh terhadap proses dan sistem penyelenggaraan musrenbang untuk penyusunan RKPD dengan keterlibatan dan partisipasi secara aktif dari pihak eksekutif, termasuk Kepala Daerah dan DPRD dalam menjaring aspirasi masyarakat.

Dalam kaitan dengan komitmen politik pimpinan daerah, dari hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Kepala Daerah dan DPRD Kabupaten Soppeng telah memiliki komitmen bersama untuk menjunjung tinggi proses penyelenggaraan dan hasil musrenbang yang diselenggarakan di Kabupaten Soppeng. Hal ini dibuktikan dengan tingginya keterlibatan unsur pemerintah dan unsur DPRD dalam mengawal pelaksanaan musrenbang mulai dari proses awal (musrenbang desa/kelurahan) sampai pada tahap penetapan hasil musrenbang menjadi RKPD. Demikian halnya, program yang dimuat dalam RKPD harus bersumber dari hasil musrenbang. Setiap ada program yang diajukan, baik oleh pihak eksekutif maupun oleh DPRD selalu dikembalikan ke hasil musrenbang sebagai acuan dasar. Artinya, apabila ada usulan kegiatan atau program yang tidak ada dalam hasil musrenbang maka usulan tersebut tidak akan diakomodir. Dengan kata lain, tidak ada kegiatan yang diprogramkan jika tidak melalui proses musrenbang sehingga peran musrenbang sangat besar untuk melahirkan program atau kegiatan⁶.

Kondisi demikian dapat terwujud karena adanya komitmen yang sama antara pihak eksekutif (kepala daerah dan jajarannya) dengan pihak DPRD. Pimpinan dan anggota DPRD telah membuat kesepakatan internal yang sekaligus merupakan komitmen bersama bahwa setiap terjadi perbedaan pendapat terhadap suatu program

⁶ Wawancara dengan: Bupati Kabupaten Soppeng, H Andi Sutomo, 24 Desember 2009; Ketua DPRD Kabupaten Soppeng, H Kaswadi Razak, 14 Januari 2010; Asisten I Bidang Pemerintahan Kabupaten Soppeng, H Andi Akbar Nur, 24 Oktober 2009; dan tokoh masyarakat H Nur Nafing, 14 Januari 2010.

atau kegiatan yang diusulkan, baik oleh anggota DPRD maupun oleh pihak eksekutif, maka penyelesaiannya adalah merujuk pada hasil musrenbang. Artinya, jika program/kegiatan yang diusulkan tersebut tidak didasari atau tidak terdapat dalam hasil musrenbang, maka program/kegiatan tersebut secara otomatis dinyatakan gugur.

Komitmen politik pimpinan daerah sebagaimana dikemukakan di atas menjadi pendorong yang kuat dalam penyusunan RKPD Kabupaten Soppeng tahun 2008 sehingga legitimasi pembuat kebijakan dapat diwujudkan, demikian halnya responsivitas dan keterbukaan. Hal ini berarti bahwa legitimasi pembuat kebijakan tidak akan terwujud manakala komitmen politik daerah pimpinan tidak ada. Demikian pula responsivitas dan keterbukaan tidak akan mungkin terwujud dengan baik seandainya komitmen politik pimpinan daerah tidak terwujud. Dengan demikian semakin baik komitmen politik pimpinan pemerintahan daerah maka akan semakin baik pula legitimasi pembuat kebijakan, responsivitas dan keterbukaan dalam penyusunan RKPD di daerah dan demikian pula sebaliknya, semakin rendah komitmen politik pimpinan daerah maka akan semakin rendah pula legitimasi pembuat kebijakan, responsivitas dan keterbukaan dalam penyusunan RKPD di daerah.

Berdasarkan fakta yang dikemukakan di atas, jelaslah bahwa dari aspek komitmen pimpinan daerah dalam proses penyelenggaraan musrenbang untuk penyusunan RKPD Kabupaten Soppeng tahun 2008 sebagai *"demand driven process"* yang berarti bahwa aspirasi dan kebutuhan peserta musrenbang berperan besar dalam menentukan keluaran hasil musrenbang. Disamping itu, musrenbang juga sebagai proses berkelanjutan dalam arti musrenbang merupakan bagian internal dari proses penyusunan rencana daerah (RKPD). Selanjutnya, komitmen pimpinan daerah juga dapat dilihat dari jumlah anggaran dalam APBD yang dialokasikan untuk penyelenggaraan musrenbang tersebut. Pada tahun 2007, anggaran yang dialokasikan untuk penyelenggaraan musrenbang sebesar Rp 677.646.500,-.

Data tersebut menunjukkan bahwa komitmen politik pimpinan daerah (Kepala Daerah dan DPRD) sangat tinggi dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan di Kabupaten Soppeng. Kondisi demikian berimplikasi terhadap akuntabilitas politik yang baik oleh

pemerintahan daerah, khususnya dalam penyusunan RKPD Kabupaten Soppeng tahun 2008. Dengan kata lain, akuntabilitas politik pemerintahan daerah Kabupaten Soppeng dalam penyusunan RKPD tahun 2008, termasuk baik karena didukung oleh adanya komitmen politik pimpinan daerah yang baik pula.

KEWENANGAN DAN PERAN PEMERINTAHAN

Secara umum, penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten Soppeng dapat berjalan dengan baik, karena adanya pemahaman yang baik oleh unsur pimpinan pemerintahan daerah terhadap kewenangan dan peran masing-masing. Kepala daerah sebagai penyelenggara pemerintahan (*executing function*) menyadari betul batas kewenangan dan perannya, demikian pula DPRD, sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dimana masing-masing unsur pemerintahan tersebut berbuat dan bertindak berdasarkan kewenangan yang dimilikinya. Dengan kondisi demikian proses *check and balances* dapat terwujud dengan baik dan menjadi pendorong untuk masing-masing pihak, khususnya Kepala Daerah dan DPRD untuk berbuat yang terbaik bagi masyarakat dan rakyat Soppeng. Dengan kata lain, Kepala Daerah sebagai eksekutif dan DPRD merupakan mitra yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Soppeng tidak terjadi adanya pertentangan yang berarti atau *check and balances* yang bersifat destruktif, khususnya dari DPRD ke pihak eksekutif, hal ini karena sangat diwarnai kearifan oleh pihak DPRD dalam menyikapi kondisi obyektif dalam pemerintahan di Kabupaten Soppeng. Baik pihak eksekutif maupun pihak legislatif menyadari bahwa mereka adalah sama tetapi mereka juga berbeda. Mereka sama sebagai mitra dalam pemerintahan tetapi mereka juga sadar bahwa ada pembagian tugas diantara mitra tersebut.⁷

⁷ Wawancara dengan: Sekretaris Daerah Kabupaten Soppeng, tahun 2005-2008, HM Natsir Husain, 2 November 2009; Asisten I Bidang Pemerintahan Kabupaten Soppeng, H Andi Akbar Nur, 24 Oktober 2009; Kepala Bappeda Soppeng, H Andi Rusli Razak, 25 Oktober 2009.

Pada sisi lain, keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Soppeng juga karena pihak eksekutif dalam menjalankan tugasnya telah mengikuti sesuai pola/sistem, misalnya melalui musrenbang. Bahkan dalam banyak hal justru Kepala Daerah memberikan kesempatan kepada DPRD untuk betul-betul mengawal program yang diajukan oleh masyarakat. "Legislatif juga memiliki tanggung jawab untuk mengawal program yang diajukan oleh masyarakat karena masyarakat juga pada dasarnya memberikan kontrol terhadap apa yang telah diajukannya dalam musrenbang."⁸

Dengan menelaah fakta sebagaimana dikemukakan di atas, maka dapat dipahami bahwa sesungguhnya akuntabilitas politik pemerintahan daerah Kabupaten Soppeng dapat berjalan dengan baik, karena salah satunya didukung oleh pemahaman masing-masing pihak, terutama unsur pemerintahan daerah terhadap kewenangan dan peran yang diembannya. Pihak eksekutif tidak merasa lebih baik dari yang lain dan pihak DPRD juga tidak menganggap keduanya berada di atas eksekutif. Hanya dengan pemahaman atas kewenangan dan peran masing-masing dengan baik yang dapat mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang akuntabel. Pemahaman yang baik terhadap kewenangan dan peran merupakan salah satu ciri dari profesionalisme dan hal ini menjadi pendukung terwujudnya akuntabilitas politik (Friedrich, 1940: 191). Dengan demikian, pemahaman terhadap kewenangan dan peran masing-masing unsur pemerintahan mendukung akuntabilitas politik dalam penyusunan RKPD pada pemerintahan daerah terbelah.

PENUTUP

Akuntabilitas politik pemerintahan daerah terbelah dapat diwujudkan dengan baik apabila nilai-nilai sosial yang berlaku dalam masyarakat dapat diwujudkan dalam bentuk sikap dan tindakan nyata oleh setiap unsur pemerintahan dan masyarakat sehingga nilai-nilai tersebut menjadi acuan moral, termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan. Disamping itu, komitmen politik pimpinan pemerin-

⁸ Wawancara dengan Bupati Soppeng, H Andi Sutomo, 24 Desember 2010.

tahan (Kepala Daerah dan DPRD) merupakan aspek penting yang lain, yang dapat mewujudkan akuntabilitas politik pemerintahan daerah terbelah. Komitmen yang menempatkan masyarakat sebagai fokus utama dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah terbelah. Demikian halnya pemahaman terhadap kewenangan dan peran masing-masing unsur pemerintahan. Pemahaman demikian dapat berimplikasi terhadap terwujudnya *check and balances* yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan, yang pada akhirnya akan mewujudkan akuntabilitas politik.

Di bawah ini rekomendasi kebijakan dalam penyusunan RKPD di kabupaten Soppeng, Sulawesi Selatan:

- Penyelenggaraan musrenbang hendaknya dilakukan dengan baik dan benar berdasarkan peraturan perundang-undangan yang relevan dengan melibatkan seluruh *stakeholders* pembangunan yang ada di daerah mulai dari proses awal, yaitu pra-musrenbang desa/lurah sampai pada penetapan RKPD di tingkat Kabupaten. Jika kondisi demikian dapat diwujudkan, maka legitimasi pembuat kebijakan dapat tercapai sehingga akan menentukan akuntabilitas politik pemerintahan daerah terbelah.
- Nilai-nilai sosial, prinsip mengutamakan kepentingan umum dan keadilan, nilai profesional dan pelatihan merupakan indikator dari perilaku moral pemerintahan daerah terbelah. Oleh karena itu, pemerintahan daerah terbelah hendaknya memperhatikan dan menjadikan perilaku moral sebagai dasar dalam menjalankan pemerintahan dengan menggali nilai-nilai yang ada dalam masyarakat karena nilai-nilai sosial yang dijadikan acuan oleh masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bermasyarakat merupakan dimensi yang turut menentukan akuntabilitas politik pemerintahan daerah terbelah.
- Pemerintah daerah terbelah hendaknya memperhatikan partisipasi masyarakat dalam debat publik, pertemuan umum dan kebebasan berpendapat dalam proses penyusunan RKPD. Melibatkan masyarakat seluas-luasnya, baik dalam bentuk partisipasi langsung dalam musrenbang maupun dalam ben-

tuk debat publik dan pertemuan umum akan menyalurkan pendapat dan aspirasi masyarakat secara proporsional.

- Pemerintahan daerah terbelah hendaknya memberikan kesempatan kepada seluruh *stakeholders* untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan penyusunan RKPD secara terbuka sehingga masyarakat percaya dan pemerintah mendapatkan legitimasi yang baik di mata masyarakat.
- Untuk mewujudkan akuntabilitas politik dalam penyusunan RKPD, hendaknya pemerintah memperhatikan nilai-nilai sosial, memperkuat komitmen politik, dan sekaligus memahami kewenangan dan peran masing-masing unsur di daerah sehingga dapat mendukung akuntabilitas politik pemerintahan daerah terbelah dalam penyusunan nan RKPD.

KEPUSTAKAAN

- Abiding Z, Said. 2002. *Kebijakan Publik*, Jakarta Yayasan Pancur Siwah.
- Agustino, Leo. 2009. *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Alwasilah, A. Chaedar. 2003. *Pokoknya Kualitatif: Dasar-Dasar Merancang dan Melakukan Penelitian Kualitati*. Jakarta: Pustaka Jaya.
- Alderfer, F. Harold. 1964. *Local government in Developing Countries*. USA: Pustaka.
- Anderson, E. James. 1984. *Public Policy Making*, New York: CBS College Publishing.
- Behn, Robert. 2001. *Rethinking Democratic Accountability*, Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Bottomore, T.B. 2006. *Elite dan Masyarakat*, Akbar Tanjung Institute, Jakarta.
- Brannen, Julia. 1997. *Memadu Metode Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif*. Terjemahan H. Nuktah A. Kunde. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Bremen, Julia. 1992. *Mixing Methods: Qualitative and Quantitative Research*, England: Avebility.
- Bryson, John. 2002. *Perencanaan Strategis Bagi Organisasi Sosial*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Cope, Glen. 1997. "Bureaucratic Reform and Issues of Political Responsivess." *Journal of Public Administration Research Theory*.
- Craib, Ian. 1994. *Teori – Teori Sosial Modern*, Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Danim, Sudarwan. 2000. *Pengantar Studi Penelitian Kebijakan*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Denhardt, Janet V and Denhardt, Robert B. 2007. *The New Public Service*, USA: M.E. Sharpe, Inc.
- Dimock, Marshall E. and Gladys O. Dimock. 1960. *Public Administration*, 4th ed.
- Djohan, Djohermansyah. 1997. *Fenomena Pemerintahan*, Jakarta: PT.Yarsif Watampone.
- . 2007. *Kata Pengantar Terhadap Tulisan Lili Romli: Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Djojosoekarto, Agung. 2004. *Dinamika dan Kapasitas DPRD dalam Tata Pemerintahan Demokratis*, Jerman: Konrad Adenauer.
- Dwivedi, O.P. 1985. "Ethics and Values of Public and Responsibility and Accountability", *International Journal of Administrative Sciencies*.
- Dwiyanto, Agus, dkk. 2006. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dunn, N. William. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Dunn, Delmer D, and Jerome S. Legge, Jr. 2000. "U.S. Local Government managers And the Complexity of responsibility in Democratic Governance" *Journal of Public Administration Research and Theory*.

- Dye, Thomas R. 1981. *Understanding Public Policy*, Englewood Chief, New Jersey: Prentice-Hall Inc.
- . 1992. *Understanding Public policy*, New Jersey: Prentice Hall.
- Finer, Herman. 1941. "Administrative Responsibility in Democratic Government" *Public Administration review*.
- Franklin, Grace, Ripley, Randall. 2006. *Policy Implementation and Bureaucracy*, Chicago: the Dorsey Press.
- Fredickson, George. 1980. *Administrasi Negara baru*, Alabama: The University of Alabama Press.
- . 1997. *The Spirit Publik Administration*, USA: Josey – Bass Publisher.
- Fredickson, H. George and Smith B. Kevin. 2003. *The Public Administration Theory Primer*, USA: Wesview Press.
- Friedrich, Carl J. 1940. "Public Policy and the Nature of administrative Responsibility" *Public Policy*.
- Gie, The Liang. 1993. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid II, Yogyakarta : Liberty.
- Gilmore, R.S., and L.S. Jensen. 1998. "Reinventing Government Accountability" *Public Functions, Privatization, and The Meaning of The State Action*. "Public Administration Review".
- Goodnow, Frank J, *Politics and Administration*, New York: Macmillan.
- . 1987. "Politics and Administration." In *Classics of Public Administration*. 2d ed., ed. Jay Shafritz and Albert Hyde, Chicago: Dorsey Press.
- Gormley Jr, William T and Balla, Steven J. 2004. *Bureaucracy and Democracy: Accountability and Performance*. Washington, DC: CQ Press.
- Gunawan, Jamil. dkk. 2005 *Desentralisasi Globalisasi dan Demokrasi Lokal*, Jakarta: LP3ES.

- Hamid, Pananrangi. 1991. *Sejarah Kabupaten Daerah Tingkat II Soppeng, Ujungpandang: Balai Kajian Sejarah dan Nilai Tradisional.*
- Haque, M. Shamsul. 1994. *"The Emerging Challenges to Bureaucratic Acoountability: A Critical Perspective "* In *Handbook of Bureaucratic*, ed. Ali Farazman. New York: Marcel Dekker.
- Hargens, Boni. 2008. *Evolusi Pemerintahan Terbelah*, dimuat dalam Surat Kabar Harian Suara Pembaharuan, 7 Januari 2008.
- Haris, Syamsuddin. 2005. *Desentralisasi & Otonomi Daerah*, Jakarta: LIPI Press.
- Harmon, Michael. 1995. *Responsibility as Paradox*, Thousands Oaks, CA: Sage.
- Hary, Sumange. 2002. *Sejarah Soppeng*, Soppeng: Yayasan Bina Budaya Soppeng.
- Hasibuan, Bara. 2003. *Pemerintahan yang Terbelah*, dimuat dalam Surat Kabar Harian Kompas, 7 Agustus 2003.
- Henry, Nicholas. 2004. *Public Administration and Public Affairs. Ninth Edition.*, Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey 07458.
- Hidayat, dkk. 2004. *Kebijakan dan Manajemen Pembangunan Partisipatif*, Yogyakarta: YPAPI.
- Hill, Michael, and Hupe, Peter. 2002. *Implementing Public Policy*, New Delhi: Sage Publications.
- Hoessein, Bhenjamin. 1993. *Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Tingkat II, Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah dari Segi Ilmu Administrasi*, Desertasi tidak diterbitkan. Jakarta: PPs UI.
- . 2001. *Hubungan Kewenangan antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, Artikel.

- . 2002. *Kebijakan Desentralisasi*, Dalam Jurnal Administrasi Negara (Vol. II. Nomor 2, Maret: hal. 1 – 5).
- . 2002. *Membangun Visi dan Persepsi yang Sama Antara Daerah dan Pusat dalam Memantapkan Otonomi Daerah*, Makalah Sarasehan Nasional Administrasi Negara ke-II, Ikatan Alumni STIA-LAN, PERSADI, STIA LAN.
- . 2005. *Naskah Akademik Tata Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah*, Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota, Jakarta: FISIP UI.
- . 2009. *Perubahan model, pola, dan bentuk pemerintahan daerah*, Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota, Jakarta: FISIP UI.
- Huntington, Samuel P. 1993. *The Thierd Wave, Democratization in The Late Twentieth Centuries*, Norman, , Oklahoma: University Press.
- Imbaruddin, Amir. 2002. "Akuntabilitas Politik Legislatif." Dimuat dalam Koran Harian *Kompas*.
- . 2007. "Ombusdman; Meningkatkan Akuntabilitas dan Kualitas Pelayanan Publik." *Jurnal Administrasi Negara*, Makassar: STIA LAN.
- Inamdar, NR. 1983. "The Estimates Committee and Administrative Accountability." *Indian Journal of Publik Administration*.
- Jabbara G. Joseph. 1989. *Public Service Accountability*, USA: Kumarian Press, Inc.
- Jaya M.S, Putra. 2006. *Sang Patriot Tanpa Pusara*, Makassar: Yayasan Lawaniaga.
- Kartono, Kartini. 2006. *Pemimpin dan Kepemimpinan*, Jakarta: Rajagarfindo Pusat.
- Kearns, Kevin P. 1994. "The Strategic Management of Accountability in Nonprofit Organizations" *An Analitycal Frame Wrk*, " *Public Administration Review*.

- Keban, Yeremias T. 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta: Gava Media.
- Koswara, E. 1997. *Kebijakan Desentralisasi dalam Rangka Menunjang Pembangunan Daerah*, Bandung: Makalah dalam Seminar Nasional Pembangunan Administrasi dalam Pelita VII.
- , 2001. *Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, Jakarta: Sembrani Aksara Nusantara.
- Kumorotomo, Wahyudi. 2005. *Akuntabilitas Birokrasi Publik: Sketsa Pada Masa Transisi.*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan MAP UGM.
- Labolo, Muhadam. 2006. *Memahami Ilmu Pemerintahan: Suatu Kajian, Teori, Konsep dan Pengembangannya.*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- , 2008. *Beberapa Pandangan Dasar tentang Ilmu Pemerintahan*, Malang: Bayumedia Publishing.
- Lawson, Ken. 2006. *Succesful Leadership Skill*, USA: Axis Publishing United,
- Leazes, Francis J., Jr. 1997. "Public Acoountability: is it a Private Responsibility?." *Administration and Society*.
- Lembaga Administrasi Negara. 1998. *Jurnal Wacana Kerja*, Bandung: LAN.
- , 2003. *Jurnal Desentralisasi*, Jakarta: LAN.
- , 2004. *Good Governance*, Jakarta: LAN.
- , 2004. *Jurnal Ilmu Administrasi*, Bandung: LAN.
- , 2004. *Jurnal Desentralisasi*, Jakarta: LAN.
- , 2004. *Sistem Akuntabilitas Kinerja Iustansi Pemerintah (Edisi --Kedua)*, Jakarta.
- , 2005. *Jurnal Desentralisasi*, Jakarta: LAN.
- , *Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik*

Indonesia: Buku III Landasan dan Pedoman Pokok Penyelenggaraan dan Pengembangan Sistem Administrasi Negara (Edisi Revisi), Jakarta: LAN.

----- . 2006. *Journal Administrasi Borneo*, Samarinda: LAN.

----- . 2006. *Journal Ilmu Administrasi*, Bandung: LAN.

----- . 2007. *Jurnal, Ilmu Administrasi*, Bandung: LAN.

----- . 2009. *Journal Administrasi Publik*, Makassar: LAN.

Lingkaran Survei Indonesia. 2007. *Pilkada dan Pemerintahan Yang Terbelah (Divided Government)*. Kajian Bulanan Edisi 07 – November 2007.

Lubis, S.B. Hari dan Huseini, Martani. 1987. *Teori Organisasi (Suatu Pendekatan Makro)*. Jakarta: Pusat Antar Universitas Ilmu-Ilmu Sosial Universitas Indonesia.

Mahsun, Mohamad. 2006. *Pengukuran Kinerja Sektor Publik (Edisi Pertama)*, Yogyakarta: BPF.

Manan, Bagir. 1994. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.

Marbun, BN. 2006. *DPRD: Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Moesafa, J. Joko. 2008. *Menang Pemilu di Tengah Oligarki Partai*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Mosher, Frederick. 1968. *Democracy and The Public Service*, Newyork: Oxford University Press.

Mulgan, Richard. 2000. "Comparing Accountability in The Public and Private Sector." *Australian Journal of Public Administration*.

Muluk, Khairul. 2007. *Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintahan Daerah (Sebuah Kajian dengan Pendekatan Berpikir Sistem)*, Malang: Bayumedia Publishing.

- Mustopadidjajara. 2001. *Sistem dan Dianamika, Kebijakan Publik Dalam Perspektif Otonomi Daerah Dan Peningkatan Daya Saing*, Makassar: LAN.
- Myers, R., and R. Lacey. 1996. "Coumsumer Satisfaction, Perpormance and Accountability in The Public Sector." *International Review of Administrative Sciencies*.
- Nasrun, Mappa. 2008. *Birokrasi Pemerintahan Demokrasi: Akuntabilitas dan Kinerja Pelayanan Publik*. Makalah yang disampaikan dalam Seminar Sehari "Reformasi Birokrasi Pemerintahan Kabupaten Boalema Provinsi Gorontalo" tanggal 1 February 2008.
- Ndraha, Taliziduhu. 1997. *Metodologi Ilmu Pemerintahan*, Jakarta: Rineka Cipta.
- . 2003. *Budaya Organisasi*, Jakarta: Rineka Cipta.
- . 2005. *Kybernologie 1*, Jakarta: Rineka Cipta,.
- Nihin, H. A. Dj. 1999. *Paradigma Baru Pemerintahan Daerah Menyongsong Millenium Ketiga*. Jakarta: Mardi.
- Niskanen, William A. 2008. *A Case for Divided Government*, Online (http://www.Cato.org/pub_display.php?pub_id=3088). Diakses Mei 2008.
- Nurcholis, Hanif. 2007. *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Cetakan Kedua, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Nur, M. Rafiuddin. 2003. *Lontara'na Marioriwawo. Sebagai Kerajaan Tertua di Sulawesi Selatan?*, Makassar: Edisi Khusus.
- Pelras, Christian. 2006. *Manusia Bugis*, Jakarta: Nalar.
- Prasojo, Eko, dkk. 2006. *Desentralisasi & Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal & Efisiensi Struktural*, Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.

- Pressman, J. L. and A.B. Wildavsky. 1974. *Implementation: How Great Expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley, L.A. London: University of California Press.
- Priyatmoko. 2002. *Peningkatan Kinerja Eksekutif dan Implementasi Otonomi Daerah*. Dalam Buku "Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah; 2005. Jakarta: LIPI Press.
- Przeworski, Adam, Manin, Bernard. 1999. *Democracy, Accountability, and Representation*, England: Cambridge University Press.
- Purwanto, Erwan dan Kumorotomo, Wahyudi. 2005. *Birokrasi Publik dalam system politik semi-Parlementer*, Yogyakarta: Gava Media.
- Putra, Fadillah. 2001. *Paradigma Kritis Dalam Studi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset.
- Rakhmat, Jalaluddin. 1999. *Metode Penelitian Komunikasi*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Rasyid, Muhamad Ryaas. 1997. *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan Politik Orde Baru*, Jakarta: Yarsif Watampone.
- Ratnawati, Tri. 2002. *Masalah Kinerja dan Akuntabilitas Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Era Otonomi Daerah*. Dalam Buku "Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah; 2005, Jakarta: LIPI Press.
- Rewansyah, Asmawi. 2010. *Reformasi Birokrasi Dalam Rangka Good Governance*, Jakarta: Yusaintanas Prima.
- Ritzer, George. 2005. *Teori Sosial Post Modern*, Yogyakarta: Juxtapose dan Kreasi Wacana.
- Ritzer, George, Goodman J. Douglas. 2004. *Teori Sosiologi Modern*, Jakarta: Kencana.
- Rivai, Veitzhal. 2006. *Kepemimpinan dan Perilaku Organisasi*, Jakarta: Rajagrafindo Persada.

- Robbins, S.P. 1990. *Organization Theory: Design and Applications*, (Third Edition). Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, Inc.
- , 2006. *Perilaku Organisasi*, (edisi kesepuluh) Jakarta: Indeks.
- Romli, Lili. 2007. *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Romzek, Barbara S and Dubnick. 1996. *Accountability in the Public Sector* Public Administration Review.
- Romzek, Barbara S and Patricia Ingrahm. 2000. *Cross Pressures of Acountability: Initiative, Command and Failure in The ron Brown Plane crash*" Public Administration Review.
- Rosen, Bernard. 1989. *Holding Government Bureaucracies Accountable*. 2d ed. New York: Praeger.
- Rozi, Syafuan, dkk. 2006. *Kekerasan Komunal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Jakarta: P2P LIPI.
- Said, M. Mas'ud. 2007. *Birokrasi di Negara Birokratis: Makna, Masalah dan Dekonstruksi Birokrasi Indonesia*, Malang: Universitas Muhammadiyah Malang (UMM) Press.
- Salim, Agus. 2001. *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial (dari Denzin Guba dan Penerapannya)*, Yogyakarta: Pt. Tirta Wacana Yogya.
- Sanit, Arbi. 1980. *Sistem politik Indonesia Penghampiran dan Lingkungan*, Jakarta: PT. Metro Post Jakarta.
- Saragih, Bintan R. 1988. *Ilmu Negara*. Jakarta: Gaya Media Pratama.
- Setiyono, Budi. 2004. *Birokrasi dalam Perspektif & Administrasi*, Semarang: puskodak Undip,
- Silverman, David. 1993. *Interpreting Qualitative Data*, New Delhi: SAGE Publications.
- Smith B. Kevin, Larimer W. Christopher. 2009. *The Public Policy Theory Primer*, USA: Wesfiew Press.

- Solthan, Asikin. 2007. *Dinamika Otonomi Daerah*, Makassar: PT. Umithoha Ukhuwah Grafika.
- Spiro, Herbert J. 1969. *Responsibility in Government: Theory and Practice*. New York: Van Nostrand Reinhold.
- Strauss, Anselm, dan Corbin, Juliet. 1991 *Basic of Qualitative Research*, New Delhi: SAGE Publications.
- Stoker, Gerry. 1991. *The Politics of Local Government*, London: McMillan.
- Suradinata, Ermaya. 1998. *Manajemen Pemerataan dan Otonomi Daerah.*, Bandung: Ramadan.
- . 1999. *Filsafat dan Metodologi Ilmu Pemustakaan*. Bandung: Ramadan.
- Syafi'ie, Inu Kencana. 2003. *Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia*, Bandung: Refika Aditama.
- Syaukani, dkk. 2007. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Tangke, A. Wanua dan Nukma, Usman. 2001. *Soppeng Merangkai Esok*. Makassar: Pustaka Refleksi.
- Terry, Larry D. 1995. *Leadership of Public Bureaucracies*, Thousands Oaks, Ca: Sage
- Thalhah. 2007. *Menggugat Fungsi DPRD dalam Mewujudkan Good Governance dan Clean Government*, Yogyakarta: Total Media.
- Thoha, Miftah. 2002. *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- . 2008. *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Tjokroamidjojo, Bintoro. 1988. *Kebijaksanaan dan Administrasi Pembangunan*. Jakarta: LP3ES.
- Turnaer, Bryan. 2000. *Teori – Teori Sosiologi, Modernitas Pos Meoder-nitas*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar,

- Turner, Mark, and David Hulme. 2002. *Governance, Administration and Development: Making The State Work*, New York: Palgrave.
- Universitas Gadjah Mada. 2004. *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, Yogyakarta: MAP (Magister Administrasi Negara).
- Universitas Hasanuddin. 1999. *Kemandirian Lokal*, Makassar: Unhas.
- Utomo, Warsito. 2006. *Administrasi Publik Baru Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Vinzant, Janet and Lane Crothers. 1998. *Street Level Leadership" Discretion Legitimacy in Front – Line Public Service*, Washington, DC: Georgetown University Press.
- Wahab, Solichin Abdul. 2001. *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara.
- . 2004, *Analisis Kebijaksanaan*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Waldo, Dwight. 1968. *Public Administration, in Political Science. Advance of the Discipline*, N.J. Prentice Hall, Martin D. Irish, Englewood Cliffs. Seperti dikutip oleh Miftah Thoha.
- . 1996. *Pengantar Study Public Administration*. Cetakan Ketujuh; Jakarta: Bumi Aksara.
- Weber, Edward P. 1999. "The Question of Accountability in Historical Perspective" *Administration and Society*.
- Weber, Max. 1964. *The Theory of Social And Economic Organization*, USA: Free Press.
- . 2006. *Sosiologi*, Jakarta: Pustaka Pelajar.
- Wibowo. 2007. *Manajemen Perubahan*, Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Wicaksono, Kristian Widya. 2006. *Administrasi dan Birokrasi Pemerintahan*, Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Widodo, Erna dan Mukhtar. 2000. *Konstruksi Ke Arah Penelitian Deskriptif*, Yogyakarta: Avirouz.
- Widodo, Joko. 2001. *Good Governance*, Surabaya: Insan Cendekia.

- , 2007. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*, Bayumedia Publishing: Malang.
- Winarno. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Yuwono, Sony. 2005. *Penganggaran Sektor Publik: Pedoman Praktis Penyusunan, Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban (Berbasis Kinerja)*, Surabaya, Bayu Media Publishing.
- Yin, Robert K. 1996. *Studi Kasus. Desain dan Metode*. Penerjemah: M. Djauzi Mudzakir. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- United Nations. 1961. *The United Nations of Public Administration*, New York: UN Publisher.
- , 1962. *Decentralization for National and Local Development*, New York: UN Publisher.

Berpaling Kembali ke Pancasila

Arief Priyadi

Pancasila pada dasarnya merupakan kompromi bangsa Indonesia untuk bersatu dalam keberagaman. Kompromi itu tercapai melalui para founding fathers yang berpandangan jernih dan visioner. Namun dalam perjalanan politik bangsa, Pancasila sempat dilalaikan dan nyaris tak menjadi acuan dalam kehidupan politik. Hal ini menunjukkan bahwa makna Pancasila belum diresapi oleh semua pihak. Pada saat pemerintahan Orde Baru terpuruk, perubahan telah menggulirkan berbagai polemik tak terkecuali terhadap Pancasila yang pada waktu itu menjadi legitimasi politik penguasa, di samping wahana kontrol bagi masyarakat ke sikap yang monolistik, baik melalui Penataran P4 (Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila) maupun ditetapkannya Pancasila sebagai satu-satunya asas. Kini perlu kesadaran seluruh masyarakat bangsa Indonesia bahwa yang dipersoalkan pada waktu itu sebenarnya bukan Pancasila, melainkan klaim monopoli penguasa atas Pancasila. Oleh karena itu merupakan sebuah sikap yang tepat apabila bangsa Indonesia kini berpaling kembali ke Pancasila, sebuah ideologi bangsa yang paling sesuai dengan karakter rakyat Indonesia untuk mengantar bangsa Indonesia ke arah persatuan dan kesatuan guna membangun bangsa dan negara menuju masyarakat bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

PENDAHULUAN

Ketika bangsa Indonesia menyatakan kemerdekaannya, Pancasila telah dipilih sebagai dasar negara. Pancasila bermuatan lima aturan

hasil pembahasan para pendiri bangsa dengan mempertimbangkan berbagai keberagaman dalam masyarakat. Sebelum Pancasila diterima sebagai dasar negara, terdapat perbedaan pandangan di antara para tokoh pendiri bangsa. K.H. Wahid Hasyim, K.H. A. Kahar Muzakir, dan Ki Bagus Hadi Kusumo, ketiganya adalah tokoh Islam, pada awalnya mengusulkan agar Islam menjadi dasar negara dengan pertimbangan bahwa rakyat Indonesia mayoritas memeluk agama Islam. Tetapi Mohammad Hatta tidak setuju dengan usul tersebut, dan menurutnya urusan agama harus dipisahkan dengan negara.¹ Pada akhirnya, Pancasila menjadi pilihan karena dinilai paling sesuai dengan karakter rakyat Indonesia.²

Menurut Mohammad Hatta, prinsip bersatu dalam keanekaragaman (*Bhineka Tunggal Ika – Unity in Diversity*) ketika itu makin lama makin menjadi pegangan yang meluas dan mendalam ke segenap lingkup kehidupan bangsa dan negara, menyerap ke dalam bidang politik, ekonomi, kebudayaan dan tata sikap pribadi pemimpin dan pemuka masyarakat. Semboyan *Bhineka Tunggal Ika* adalah ciptaan Soekarno, setelah Indonesia merdeka. Semboyan tersebut kemudian diperkuat dengan lambang yang dibuat oleh Sultan Abdul Hamid Pontianak dan diresmikan pemakaiannya oleh Kabinet RIS (Republik Indonesia Serikat) tanggal 11 Februari 1950.³

¹ Sudharto & Rosidi (Ed.), *Membumikan Pancasila (Falsafah Negara dalam Kehidupan Berbangsa)*, Gapuraja Media, Cet. 1, Jakarta, 2007, hlm. vi.

² Istilah Pancasila telah disebutkan dalam buku *Negara Kertagama* karya Empu Prapanca dan buku *Sutasoma* karya Empu Tantular, di masa kejayaan Keraton Majapahit (abad ke-14) (Lihat, Sudharto & Rosidi (Ed.), *ibid*, Pengantar Penerbit; Lihat juga, Agus Aris Munandar, *Ibukota Majapahit, Masa Jaya dan Pencapaian*, Jakarta: Komunitas Bambu, 2008).

³ *Bung Hatta Menjawab, Wawancara Dr. Mohammad Hatta dengan Dr. Z. Yasni*, Jakarta: PT Gunung Agung, 1979, hlm. 108. Dijelaskan pula bahwa penetapan lambang negara tersebut melalui suatu sayembara di masa Pemerintahan RIS, dilaksanakan oleh Menteri Priyono. Banyak gambar yang masuk waktu itu, tetapi hanya dua buah yang masuk nominasi yaitu dari Muhammad Yamin dan dari Sultan Hamid. Tetapi yang diterima oleh Pemerintah dan DPR adalah yang dari Sultan Hamid, sedangkan yang dari Muhammad Yamin ditolak karena terdapat gambar sinar-sinar matahari yang dianggap bernuansa pengaruh Jepang. Lihat, hlm. 112). Dari sumber lain dapat dicatat bahwa ungkapan *bhineka tunggal ika* merupakan rumusan dari suatu konsep keagamaan baru yang digagas dari seorang Mpu Tantular di zaman Majapahit. Sejak masa kerajaan-kerajaan kuna di Jawa Tengah (abad ke-8 hingga 10 Masehi), agama Hindu Siwa dan Buddha Mahayana telah hidup berdampingan. Perbedaan candi-candi dari kedua agama tersebut menunjukkan bahwa keduanya terpisah satu sama lain. Baru pada masa Mpu Tantular, muncul gagasan untuk menjembatani berbagai aliran agama yang ada di Majapahit pada saat itu. Apa yang dilakukan oleh pemerintah Majapahit, terutama dalam usaha bina

Menurut Mohammad Hatta pula, Pancasila menjadi tali pengikat di dalam ke-Ika-an. Dasar Ketuhanan Yang Maha Esa, dasar Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dasar Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia adalah nilai-nilai dasar yang menyerap ke dalam semua unsur ke-Bhineka-an dalam negara kita. Untuk itulah Pancasila perlu disakralkan, dalam arti dijadikan satu dengan jiwa dan perbuatan kita. Pancasila menjadi tali pengikat untuk memperkuat unsur ke-Ika-an dari adanya unsur-unsur ke-Bhineka-an, dan karena itu pula perkataan Bhineka Tunggal Ika melekat dalam lambang Garuda Pancasila.⁴

Di waktu kemudian Pancasila sempat menjadi komoditas politik, di mana perihal sejarah lahirnya dan siapa penggantinya sempat menjadi kontroversi.⁵ Menurut Nugroho Notosusanto, ada empat rumusan

negara, nampaknya telah memberikan nilai-nilai inspiratif pada sistem pemerintahan masa Kemerdekaan Indonesia. Pemerintah Republik Indonesia menyadari sepenuhnya bahwa dengan menumbuhkan rasa dan semangat persatuan, kesatuan dan kebersamaan di seluruh wilayah negara kepulauan, maka eksistensi bangsa dan negara Indonesia akan dapat dipertahankan. Untuk itulah maka semboyan *bhineka tunggal ika tan hana dharmma mangrwa* yang termuat dalam Kakawin Sutasoma diangkat menjadi semboyan bangsa Indonesia yang diabadikan dalam lambang negara Garuda Pancasila. Dalam Kakawin Sutasoma, pengertian *bhineka tunggal ika* lebih ditekankan pada perbedaan dalam bidang agama, tetapi dalam lambang negara Garuda Pancasila pengertiannya diperluas. Tidak terbatas pada perbedaan agama saja, melainkan juga perbedaan suku, bahasa, adat-istiadat, budaya dan perbedaan kepulauan. Perbedaan-perbedaan tersebut pada hakekatnya adalah satu, yaitu bangsa dan negara Indonesia. Lambang negara kesatuan Indonesia ditetapkan di dalam Peraturan Pemerintah No. 66/1951, tanggal 17 Oktober, dan diundangkan pada 28 November 1951 tentang Lambang Negara No. 111/1951. Penjelasan dimuat dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 176, tentang Lambang Negara-Penjelasan Peraturan Pemerintah No. 66 Tahun 1951. Disebutkan dalam peraturan itu bahwa Lambang Negara Republik Indonesia terdiri dari: 1. Lukisan Burung Garuda yang digambarkan dengan kepala menengok ke kanan; 2. Lukisan perisai berbentuk jantung yang dipasang bergantung pada leher Garuda; 3. Pita dengan tulisan *bhineka tunggal ika* yang dicengkram oleh kaki-kaki Garuda (Lihat, Dwi Woro Retno Mastuti dan Hastho Bramantyo (Penterj.), "Kakawin Sutasoma Mpu Tantular", Jakarta: Komunitas Bambu, Agustus 2009, hlm. xxi dan xxii)

⁴ *Ibid*, hlm. 110-112.

⁵ Menurut AMW Pranarka, pemikiran yang dikemukakan oleh Soekarno di depan sidang pertama Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) tanggal 1 Juni 1945 baru merupakan salah satu tahap saja dari rangkaian perkembangan usaha memberi formula ideologi kebangsaan yang akan dijadikan dasar negara. Pemikiran ideologi kebangsaan mengenai dasar negara itu sebelum 1 Juni 1945 telah diajukan oleh Muh. Yamin pada tanggal 29 Mei 1945 dan oleh Soepomo pada tanggal 30 Mei 1945, dengan rumusan yang berlainan. Akan tetapi dari uraian yang berbeda-beda itu terdapat unsur-unsur yang tetap sama, yaitu bahwa kebangsaan, persatuan, dan kebudayaan merupakan dalil-dalil dasar dari ideologi kebangsaan (Lihat, AMW Pranarka, *Sejarah Pemikiran tentang Pancasila*, Jakarta: CSIS, Juli 1985, Cet. Pertama, hlm. 313-314.

Pancasila yaitu: 1. Rumusan yang disampaikan Muhammad Yamin pada tanggal 29 Mei 1945; 2. Rumusan yang disampaikan Soekarno pada tanggal 1 Juni 1945; 3. Rumusan hasil kerja Tim Sembilan yang dikenal dengan Piagam Jakarta tanggal 22 Juni 1946; dan 4. Rumusan yang termaktub dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD '45), tertanggal 18 Agustus 1945. Menurut Nugroho Notosusanto, rumusan Pancasila yang otentik adalah rumusan tanggal 18 Agustus 1945 dengan alasan bahwa Pancasila seperti dalam Pembukaan UUD 1945 dilahirkan secara sah (berlandaskan Proklamasi) tanggal 18 Agustus 1945.⁶

Pancasila sesungguhnya merupakan kompromi bangsa Indonesia untuk bersatu dalam keberagaman ideologi bangsa⁷ menuju masyarakat yang adil dan sejahtera, juga menjadi dasar negara dalam menopang tegaknya negara kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Setelah runtuhnya pemerintahan Orde Baru, Pancasila dilalaikan banyak pihak dan nyaris tak menjadi acuan dalam kehidupan politik, terutama dalam pengambilan keputusan dan penyusunan perundang-undangan. Padahal Mohammad Hatta pernah mengatakan: "Pembukaan UUD, karena memuat di dalamnya Pancasila sebagai ideologi negara, beserta dua pernyataan lainnya yang menjadi bimbingan pula bagi politik negeri seterusnya, dianggap sebagai sendi dari pada hukum tata negara Indonesia. Undang-undang ialah pelaksanaan dari pada pokok itu dengan Pancasila sebagai penyuluhnya, adalah dasar mengatur politik negara dan perundang-undangan negara, supaya

⁶ Asvi Warman Adam, "Betul, Soekarno Penggali Pancasila," dalam buku *Membumikan Pancasila: Falsafah Negara dalam Kehidupan Berbangsa*, Gapuraja Media, *op.cit.*, hlm. 63.

⁷ Menurut AMW. Pranarka, dalam Sidang Umum Kedua Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) terjadi proses perbedaan pendapat dan perdebatan yang dipengaruhi oleh tiga ideologi yaitu: ideologi kebangsaan, ideologi Islam, dan ideologi Barat Modern Sekular (Lihat, AMW. Pranarka, *op.cit.*, hlm. 47). Meskipun demikian gejala yang memperlihatkan tingkat friksi yang sangat tinggi dari masyarakat, tercermin pula melalui partai politik di waktu kemudian. Friksi tersebut tidak hanya menyangkut hubungan antara eksekutif dan legislatif melainkan juga di dalam lingkungan lembaga legislatif itu sendiri. Konkretnya, ketika konstituante bersidang untuk menentukan dasar negara dalam rangka pembentukan Undang-Undang Dasar yang baru, perselisihan pendapat antara kelompok Islam dengan yang non-Islam sangatlah tajam. Perpolitikan yang terjadi pada tahun 1957 sampai dengan 1959 memperlihatkan pertentangan antara kelompok-kelompok tersebut (Lihat, Daniel S Lev, *The Transition to Guided Democracy, Indonesia Politics 1957-1959* (Cornell) Modern Indonesia Project, Cornell University, 1966)

terdapat Indonesia merdeka seperti dicita-citakan: merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur".⁸

MPR pun pernah menggelar sidang untuk meninjau ulang keberadaan UUD '45 baik konsep dasarnya maupun isi pasal-pasalanya. Amandemen terhadap pasal-pasal dilakukan berturut-turut pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002.⁹ Dalam empat kali amandemen ini, Pembukaan UUD '45 masih utuh tanpa perubahan sedikit pun. Pancasila tetap menjadi dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasang surut perjalanan Pancasila selama tiga dekade masa pemerintahan Orde Baru, tetap mendudukannya sebagai dasar negara. Namun dalam praktek operasionalnya Pancasila banyak dimanfaatkan untuk kepentingan-kepentingan tertentu, sehingga dipersepsi positif oleh kelompok tertentu tetapi negatif oleh kelompok lain.

Pancasila sebagai ideologi bangsa tetap mempunyai semangat untuk diperjuangkan, dan tak perlu diingkari bahwa dalam kenyataannya Pancasila belum diterima oleh semua pihak.¹⁰ Meskipun dapat

⁸ Mohammad Hatta, *Pengertian Pancasila*, Jakarta: Idayu Pers, 1977, hlm. 11.

⁹ Menurut Jimly Asshiddiqie, setelah reformasi hubungan Pancasila dengan UUD '45 menjadi lebih jelas. Pasal 37 UUD '45 yang mengatur tata cara perubahan UUD secara tegas menentukan bahwa obyek perubahan menurut pasal itu hanya pasal-pasal. Dalam arti, Pembukaan tidak menjadi obyek perubahan. Kata Pancasila itu sendiri tidak tercantum dalam UUD '45, dan itu hanya ada di pidato Soekarno dan di Ketetapan MPR, tetapi Ketetapan MPR itu sudah tidak ada lagi. Pada waktu perubahan keempat UUD '45 timbul perdebatan tentang bagaimana memberi nama Pancasila itu supaya ditaruh dalam konstitusi. Ada yang mengusulkan diletakkan dalam suatu pasal, ada juga usulan untuk ditambahkan ke dalam Pembukaan, yang berarti akan merubah Pembukaan UUD '45. Tetapi dengan adanya pertimbangan bahwa sekali boleh menambahkan, berarti nantinya bisa berubah, dan pada akhirnya usulan itu tidak disepakati. Juga muncul ide yaitu dengan menambahkan satu pasal dalam UUD '45, yang mengatakan bahwa yang lima itu adalah Pancasila. Atas dua usulan, pandangan, atau alternatif itu Jimly Asshiddiqie menyampaikan pandangannya, seandainya masuk dalam pasal, berarti bisa diubah sesuai Pasal 37 UUD '45. Pada akhirnya kedua alternatif itu tidak disepakati, dan kemudian terjadi kompromi dengan menambahkan Pasal 36 yang secara implisit dikatakan lambang negara adalah Garuda Pancasila (Lihat, *Jurnal Katalis*, Edisi Khusus - 2008).

¹⁰ Hal ini dapat direfleksikan pada fenomena lahirnya partai-partai politik, menyusul keluarnya Maklumat Pemerintah 3 November 1945. Seiring dengan lahirnya partai-partai politik, berkembanglah ideologi-ideologi kelompok. Ditinjau dari pandangan ideologinya, terdapat tiga kelompok yaitu: (1) ideologi keagamaan (Islam, Kristen, Katolik), (2) ideologi Barat Modern Sekular (Sosialisme, baik Sosialisme-Demokrat maupun Marxisme), dan (3) ideologi persatuan dan kebangsaan. Pandangan tersebut pada masa itu secara tidak langsung berpengaruh terhadap kedudukan Pancasila sebagai ideologi nasional. Hal tersebut menggejala antara lain di dalam gerakan aliran Sutan Sjahrir, Tan Malaka, Amir Sjarifuddin, Muso, Kartosuwirjo, yang semuanya memiliki warna ideologi yang amat kuat (Lihat, A.M.W. Pranarka, *op.cit.*, hlm. 79-80).

dicatat bahwa Pancasila yang ada di alinea keempat Pembukaan UUD'45 itu, berdasarkan konteks, semua orang tahu bahwa itu Pancasila.¹¹ Juga, Pancasila itu sudah dikukuhkan sebagai lambang negara, yaitu Garuda Pancasila.¹² Dengan demikian, kata Pancasila sudah terpaten di situ, walaupun tidak langsung. Pancasila sudah melekat dan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari UUD '45, sehingga dengan demikian tatkala berbicara UUD '45 berarti sudah terkandung di dalamnya ruh yang disebut Pancasila. UUD '45 dan Pancasila adalah satu kesatuan konsep sebagai alat pemersatu bangsa Indonesia, dan tentu saja merupakan modal untuk kebangkitan nasional. Dan sebagaimana dikatakan oleh Siswono Yudohusodo, bahwa keberhasilan Pancasila sebagai suatu ideologi akan diukur dari terwujudnya kemajuan yang pesat, kesejahteraan yang tinggi, dan persatuan yang mantap dari seluruh rakyat Indonesia.¹³

KEDUDUKAN PANCASILA

Pancasila yang menjadi ideologi nasional Indonesia, menjadi dasar negara Republik Indonesia, menjadi pandangan hidup seluruh bangsa Indonesia itu terdapat di dalam Pembukaan UUD '45 semenjak Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia 17 Agustus 1945 hingga sekarang. Meskipun UUD kita telah mengalami beberapa kali perubahan, di masa berlakunya UUD RIS (Republik Indonesia Serikat), juga di dalam Mukadimah UUD Sementara 1950, Pancasila

¹¹ Meskipun di dalam Pembukaan UUD '45 termuat adanya lima dasar negara, akan tetapi UUD '45 termasuk penjelasannya tidak secara eksplisit menyebut nama Pancasila, namun demikian secara ideologis telah merupakan *communis opinio* atau perasaan umum bahwa dasar negara itu adalah Pancasila (Lihat, A.M.W. Pranarka, *op.cit.*, hlm. 79).

¹² Garuda Pancasila diterima sebagai lambang negara Republik Indonesia berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 66 tanggal 17 Oktober 1951 yang dinyatakan berlaku surut sejak tanggal 17 Agustus 1950. Di dada lambang Garuda Pancasila itu terdapat perisai dengan lima ruang gambar, yang masing-masing mengungkapkan sila-sila dari Pancasila sebagai dasar negara. Dasar Ketuhanan Yang Maha Esa dilukiskan di ruangan tengah berbentuk bintang bersudut lima; Dasar Perikemanusiaan dilukiskan dengan tali rantai bermata bulatan dan persegi; Dasar Kebangsaan dilukiskan dengan pohon beringin tempat berlindung; Dasar Kerakyatan dilukiskan dengan kepala banteng sebagai lambang tenaga rakyat; dan Dasar Keadilan Sosial dilukiskan dengan kapas dan padi, sebagai tanda tujuan kemakmuran (Lihat, A.M.W. Pranarka, *op.cit.*, hlm. 91-92).

¹³ Siswono Yudo Husodo, "Pancasila dan Keberlanjutan NKRI," dalam buku *Membumikan Pancasila (Falsafah Negara dalam Kehidupan Berbangsa)*, *op.cit.*, hlm. 13.

tetap disebutkan di dalamnya dengan perumusan yang agak berbeda. Ketiga rumusan naskah Pembukaan UUD '45 itu adalah sebagai berikut:

Naskah Pembukaan UUD '45:

"Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka pendjadjahan diatas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan peri-kemanusiaan dan peri-keadilan.

Dan perdjjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat jang berbahagia, dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia kedepan pintu gerbang kemerdekaan negara Indonesia, jang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

Atas berkat Rahmat Tuhan Jang Maha Kuasa, dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan jang bebas, maka rakyat Indonesia menjatakan dengan ini kemerdekaannya.

Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia jang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah-darah Indonesia, dan untuk memadjukan kesedjahteraan umum, mentjerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia jang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia jang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia jang berkedaulatan rakyat, dengan berdasar kepada: Ke-Tuhanan Jang Maha Esa, kemanusiaan jang adil dan beradab, persatuan Indonesia dan kerakjatan jang dipimpin oleh hikmat-kebidjaksanaan dalam permusjawaratan-perwakilan serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia."¹⁴

¹⁴ Muh. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid I, hlm. 406.

Naskah Pembukaan Konstitusi RIS:

"Kami bangsa Indonesia semendjak berpuluh-puluh tahun lamanja bersatu-padu dalam perdjjuangan-kemerdekaan, dengan senantiasia berhati-teguh berniat menduduki hak-hidup sebagai bangsa jang merdeka-berdaulat, Kini dengan berkat dan rahmat Tuhan telah sampai kepada tingkatan sedjarah jang berbahagia dan luhur, Maka dengan ini kami menjusun kemerdekaan kami itu dalam suatu Piagam negara jang berbentuk republik-federasi, berdasarkan pengakuan ke-Tuhanan Jang Maha-Esa, peri-kemanusiaan, kebangsaan, kerakjatan dan keadilan sosial, Untuk mewujudkan kebahagiaan kesedjahteraan perdamaian dan kemerdekaan dalam masjarakat dan negara-hukum Indonesia Merdeka jang berdaulat sempurna."¹⁵

Naskah Mukadimah UUD Sementara 1950:

"Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka pendjadjahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan peri-kemanusiaan dan peri-keadilan.

Dan perdjjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat jang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan Rakjat Indonesia kedepan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, jang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

Dengan berkat dan rahmat Tuhan tertjapailah tingkatan sedjarah jang berbahagia dan luhur.

Maka demi ini kami menjusun kemerdekaan kami itu dalam suatu piagam Negara jang berbentuk republik-kesatuan, berdasarkan pengakuan ke-Tuhanan Jang Maha Esa, peri-kemanusiaan, kebangsaan, kerakjatan dan keadilan sosial, untuk mewujudkan kebahagiaan, kesedjahteraan, perdamaian dan kemerdekaan

¹⁵ Lihat, *Keputusan Presiden RIS*, No. 48 tanggal 31 Januari 1950, kemudian diundangkan dalam *Lembaran Negara*, No. 3 Tahun 1950.

dalam masyarakat dan Negara-hukum Indonesia Merdeka yang berdaulat sempurna.”¹⁶

Ada beberapa pandangan, semuanya benar, yang mendasarkan pada fungsi Pancasila bagi bangsa Indonesia. Ada yang memandang Pancasila sebagai falsafah bangsa Indonesia, sebagai dasar negara kesatuan Republik Indonesia, sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia, dan sebagai ideologi nasional bangsa Indonesia. Bahkan ada yang mencoba memberikan makna Pancasila sebagai ligatur atau *cultural bond* bangsa.¹⁷ Dalam hal demikian ketika kita berbicara mengenai Pancasila, harus mendudukan Pancasila dalam fungsinya.

Sebagaimana dikemukakan oleh Soeprapto,¹⁸ Pancasila sebagai dasar falsafah negara Indonesia merdeka mengandung kebenaran-kebenaran yang diakui oleh bangsa Indonesia, untuk selanjutnya dijadikan landasan dalam menyelenggarakan kehidupan berbangsa dan bernegara. Kebenaran-kebenaran itu di antaranya: (1) di luar alam semesta dengan seluruh isinya terdapat kekuatan gaib yang menciptakan dan mengatur alam semesta tersebut. Kekuatan gaib tersebut merupakan *prima causa* dari alam semesta dengan seluruh isinya. Terdapat hukum alam yang tidak dapat dihindari oleh alam dan isinya; (2) pandangan Pancasila bersifat anthroposentris. Manusia dijadikan pusat dalam memahami segala permasalahan. Segala hal ihwal ditujukan demi kemanfaatan bagi kehidupan manusia. Manusia terikat pada kodrat, harkat dan martabat yang merupakan karunia dari kekuatan gaib tersebut; (3) kekuatan gaib tersebut diberi nama Tuhan yang Maha Esa, yang wajib disembah dan dipatuhi segala perintahNya dan dihindari laranganNya; (4) manusia Indonesia terikat dalam suatu kelompok yang bernama bangsa, yang terbentuk karena pengalaman sejarah yang sama, cita-cita hidup yang sama dan memiliki karakter yang sama. Loyalitas utama manusia Indonesia menyangkut masalah duniawi ditujukan kepada bangsa.

¹⁶ Lihat, *Lembaran Negara*, No. 56 Tahun 1950 dan *Tambahan Lembaran Negara*, No. 37 Tahun 1950.

¹⁷ Lihat, Soeprapto, M.Ed, “Gagasan Dasar, Konsep, Prinsip dan Nilai Dasar Ideologi Nasional Pancasila,” disampaikan dalam Seminar Nasional Penguatan Penghayatan Ideologi Nasional Pancasila bagi Organisasi Kemasyarakatan, di Jakarta, 16 Juni 2009.

¹⁸ Lihat, Soeprapto, M.Ed, *ibid*.

Adanya bangsa Indonesia merupakan suatu kebenaran; (5) dalam menyelesaikan segala permasalahan ditempuh cara musyawarah untuk mencapai mufakat. Dengan cara ini akan terjadi kepuasan segala pihak, tidak perlu terjadinya unsur yang menang dan kalah. Akhirnya terwujud keselarasan dalam kehidupan bersama. Musyawarah untuk mencapai mufakat merupakan cara yang benar dalam memecahkan persoalan bersama; dan (6) yang ingin diwujudkan dalam kehidupan adalah keadilan sosial bagi seluruh rakyat, bukan untuk kepentingan individu atau kelompok.

Menurut Soeprapto pula, Pancasila memenuhi syarat sebagai dasar negara bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia, dengan alasan: (1) Pancasila memiliki potensi dapat menampung keadaan yang pluralistik yang dialami oleh bangsa Indonesia, ditinjau dari keanekaragaman agama, suku bangsa, adat budaya, ras, golongan dan lain sebagainya. Sila pertama, Ketuhanan Yang Maha Esa, menjamin kebebasan bagi warga negara untuk beribadat sesuai dengan agama dan kepercayaannya; (2) Pancasila memberikan jaminan terealisasinya kehidupan yang pluralistik dengan menjunjung tinggi dan menghargai manusia sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai makhluk Tuhan secara berkeadilan, disesuaikan dengan kemampuan dan hasil usahanya. Hal ini ditunjukkan oleh sila kedua, yaitu Kemanusiaan yang adil dan beradab, dengan bersemboyan Bhineka Tunggal Ika; (3) Pancasila memiliki potensi untuk mempersatukan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terbentang dari Sabang sampai Merauke, dari Miangas sampai Rote, yang terdiri atas ribuan pulau. Sila ketiga Persatuan Indonesia memberikan jaminan bersatunya Indonesia; (4) Pancasila memberikan jaminan berlangsungnya demokrasi dan hak asasi manusia sesuai dengan budaya bangsa. Hal ini dijamin oleh sila keempat Pancasila yakni Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan; dan (5) Pancasila memberikan jaminan dalam mewujudkan terciptanya masyarakat yang adil dan sejahtera. Sila kelima Pancasila, yaitu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia merupakan acuan dalam mencapai tujuan tersebut.

Pancasila sebagai dasar negara, berkedudukan sebagai sumber hukum yang berlaku di Indonesia. Segala peraturan perundang-

undangan harus merupakan penjabaran dari prinsip yang terkandung dalam Pancasila. Segala peraturan yang tidak sesuai dengan Pancasila tidak sah dan batal demi hukum. Oleh karena itu untuk dapat memahami ketepatan suatu peraturan perundang-undangan perlu dipahami dengan mendalam prinsip yang terkandung dalam Pancasila. Sekaligus pula Pancasila berfungsi sebagai acuan kritik bagi segala peraturan perundang-undangan yang ada serta perilaku warganegara dalam hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Pancasila juga berkedudukan sebagai pandangan hidup bangsa, hal ini didasarkan pada suatu realitas bahwa prinsip dan nilai yang terkandung dalam Pancasila merupakan *belief system* yang dapat ditemui, tumbuh, dan berkembang pada masyarakat Indonesia di mana saja, untuk selanjutnya dipergunakan sebagai acuan dalam bersikap dan bertindak laku dalam hubungan dengan sekitar. Pancasila sebagai pandangan hidup akan nampak bagaimana seseorang mengungkapkan isi hatinya, bagaimana seseorang mengadakan hubungan dengan sesama dalam memperlakukan pihak lain, dalam memberikan evaluasi terhadap kejadian yang dialaminya, dan sebagainya. Sikap kebersamaan, suka menolong, solidaritas, loyal terhadap sesama, sportivitas, merupakan nilai-nilai pencerminan Pancasila.

Pancasila sebagai ideologi dimanfaatkan oleh bangsa Indonesia dalam membangun dirinya, untuk diterapkan dalam berbagai aspek kehidupan. Pancasila sebagai ideologi akan nampak dalam praktek kehidupan politik, ekonomi, sosial budaya, serta keamanan. Pancasila sebagai ideologi akan mewarnai bagaimana demokrasi diterapkan, hak asasi manusia diimplementasikan, ekonomi dijalankan dan dalam menjaga keamanan negara-bangsa.

Sementara itu menurut AMW. Pranarka, Pancasila pada mulanya adalah nama dari suatu rumus Ideologi Kebangsaan mengenai dasar negara. Ini terjadi di sidang Umum Pertama BPUKI (Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia). Pancasila merupakan bagian Ideologi Kebangsaan.¹⁹ Dalam perkembangannya, Ideologi Kebangsaan ini dituangkan menjadi dasar negara di dalam Konstitusi Negara. Ini terjadi pada tanggal 18 Agustus 1945 ketika

¹⁹ Ideologi di sini dipakai dalam arti epistemologis, yaitu sebagai *belief-system* (Lihat, AMW. Pranarka, *op.cit.*, hlm. 320)

UUD 1945 disahkan. Dalam tahap ini Pancasila menjadi sumber hukum, meskipun kata Pancasila tidak tersurat secara eksplisit. Proses penegasan mengenai Pancasila itu mengalami perkembangan, yaitu ketika Konstituante pada tahun 1956-1959 memperdebatkan kedudukan Pancasila sebagai dasar negara yang baru, yang diakhiri dengan keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 di mana Presiden membubarkan Konstituante dan mengemukakan berlakunya kembali UUD '45.²⁰ Adapun bunyi naskah Dekrit Presiden tersebut adalah sebagai berikut:²¹

"Dengan rachmat Tuhan Jang Maha Esa. Kami Presiden Republik Indonesia/Panglima Tertinggi Angkatan Perang. Dengan ini menjatakan dengan chidmat:

Bahwa andjuran Presiden dan Pemerintah untuk kembali kepada Undang-undang Dasar 1945, jang disampaikan kepada segenap Rakjat Indonesia dengan Amanat Presiden pada tanggal 22 April 1959, tidak memperoleh keputusan dari Konstituante sebagaimana ditentukan dalam Undang-undang Dasar Sementara:

Bahwa berhubung dengan pernjjataan sebagian terbesar Anggota-anggota Sidang Pembuat Undang-undang Dasar untuk tidak menghadiri lagi sidang, Konstituante tidak mungkin lagi menjelesaikan tugas jang dipertjajakan Rakyat kepadanya; Bahwa hal jang demikian menimbulkan keadaan ketatanegaraan jang membahayakan persatuan dan keselamatan Negara, Nusa dan Bangsa, serta merintangi pembangunan semesta untuk mentjapai masjarakat jang adil dan makmur; Bahwa dengan dukungan bagian terbesar Rakjat Indonesia dan didorong oleh kejakinan kami sendiri, kami terpaksa menempuh satu-satunja djalan untuk menjelamatkan Negara Proklamasi; Bahwa kami berkejakinan bahwa Piagam Djakarta tertanggal 22 Djuni 1945 mendjiwai Undang-undang Dasar 1945 dan adalah merupakan suatu rangkaian kesatuan dengan Konstitusi tersebut;

²⁰ Pancasila dinyatakan sebagai dasar negara dan sumber hukum di dalam Seminar Pancasila I tahun 1959 dan Seminar Hukum Nasional I Tahun 1963.

²¹ *Lembaran Negara Republik Indonesia*, No. 75, tahun 1959: "Keputusan Presiden RI No. 150 tahun 1959. Dekrit Presiden RI/Panglima Teritinggi Angkatan Perang tentang Kembali kepada Undang-undang Dasar 1945."

Maka atas dasar-dasar tersebut di atas, Kami Presiden Republik Indonesia/Panglima Tertinggi Angkatan Perang. Menetapkan pembubaran Konstituante: Menetapkan Undang-undang Dasar 1945 berlaku lagi bagi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, terhitung mulai hari tanggal penetapan Dekrit ini, dan tidak berlakunya lagi Undang-undang Dasar Sementara. Pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakjat Sementara, yang terdiri atas anggota-anggota Dewan perwakilan Rakjat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan, serta pembentukan Dewan pertimbangan Agung Sementara, akan diselenggarakan dalam waktu yang sesingkat-singkatnja.

Ditetapkan di Djakarta pada tanggal 5 Djuli 1959.

Atas nama Rakjat Indonesia

Presiden Republik Indonesia,

Panglima Tertinggi Angkatan Perang.

SOEKARNO."

PANCASILA DALAM PENCobaan

Apabila kita simak situasi kebangsaan kita terasa begitu memilukan. Maraknya pertikaian antar desa sampai aksi teror dengan merebaknya bom di sejumlah tempat²², merupakan salah satu tanda

²² Mabes Polri mencatat pada 24 Desember 2000 terjadi 23 ledakan di gereja, yakni: 4 ledakan di Balam, 2 ledakan di Pekanbaru, 5 ledakan di Jakarta, 2 ledakan di Sukabumi, 1 ledakan di Pangandaran, 2 ledakan di Bandung, 1 ledakan di Kudus, 4 ledakan di Mojokerto, dan 3 ledakan di Mataram. Di tempat lain juga terjadi ledakan yaitu: 1 Agustus 2000 terjadi di Kedubes Filipina; 27 Agustus 2000 terjadi di Kedubes Malaysia; 13 September 2000 terjadi di Bursa Efek Jakarta; 22 Juli 2001 terjadi di Gereja Santa Anna, Jakarta; 23 September 2001 terjadi di Plaza Atrium, Senen, Jakarta; 12 Oktober 2001 terjadi di Restoran KFC, Makassar; 6 November 2001 terjadi di Sekolah Australia, Jakarta; 1 Januari 2002 terjadi ledakan granat di rumah makan Bulungan, Jakarta; 12 Oktober 2002 terjadi di Bali; 12 Oktober 2002 terjadi di Kantor Konjen Filipina, di Manado; 5 Desember 2002 terjadi di McDonald's Makassar; 3 Februari 2003 terjadi di Lobi Wisma Bhayangkari, Mabes Polri, Jakarta; 27 April 2003 terjadi di Bandara Soekarno-Hatta; 5 Agustus 2003 terjadi di JW Marriott, Jakarta; 10 Januari 2004 terjadi di Palopo; 9 September 2004 terjadi di Kedubes Australia; 12 Desember 2004 terjadi di Gereja Immanuel, Palu, Sulawesi Tengah; 21 Maret 2005 terjadi di Ambon; 28 Mei 2005 terjadi di Tentena; 8 Juni 2005 terjadi ledakan di Pamulang, Tangerang; 1 Oktober 2005 terjadi di Bali yang kedua kali, di RAJA's Bar dan Restaurant di daerah Pantai Kuta dan di Nyoman Cafe Jimbaran; 31 Desember 2005 terjadi di Pasar Palu Sulawesi Tengah; dan 17 Juli 2009 terjadi di Hotel JW Marriott dan The Ritz-Carlton, Jakarta (*Sinar Harapan*, 31 Agustus 2009)

berkurangnya wawasan kebangsaan yang berdampak pada menipisnya rasa nasionalisme. Karakter *homo homini lupus* - manusia memangsa sesama manusia, telah menjadi tontonan kita, paling tidak melalui tayangan televisi. Pancasila sebagai dasar negara dan ideologi bangsa, dan merupakan salah satu falsafah yang mengikat persatuan bangsa, terasa mulai ditinggalkan setelah reformasi bergulir. Pancasila kembali dipertanyakan, padahal Pancasila merupakan jalan untuk menegakkan kedaulatan Indonesia. Sehingga untuk menguatkan kembali keyakinan terhadap ideologi Pancasila, nilai-nilai Pancasila perlu terlebih dahulu dibersihkan dari manipulasi Orde Baru, di mana Pancasila pada pemerintahan Orde Baru digunakan sebagai alat dan doktrin untuk melanggengkan kekuasaan. Hal inilah yang menimbulkan antipati di sebagian masyarakat di era reformasi sekarang ini.

Sekarang ini Pancasila seakan-akan jauh tak menyentuh persoalan riil di berbagai bidang kehidupan bangsa. Pancasila hanya dihardirkan secara sloganistik, diucapkan dalam upacara formal kenegaraan. Namun terlepas dari segala kekurangan kita untuk mengimplementasikannya, Pancasila dipandang masih tetap relevan menjadi ideologi bangsa. Sebagian besar masyarakat bangsa Indonesia menerima Pancasila sebagai rumusan final ideologi negara, dan oleh karenanya tidak setuju terhadap upaya-upaya yang ingin mendirikan negara berdasarkan agama tertentu atau dengan formulasi syariah agama. Pancasila dianggap masih tetap relevan sebagai ideologi bangsa, sebab Pancasila pada dasarnya adalah sebuah humanisme yang menjunjung tinggi martabat manusia. Tidak ada satu nilai pun dalam Pancasila yang kontroversial. Kalau pun Pancasila pernah disalahgunakan oleh pemerintahan Orde Baru, tidak berarti Pancasila kehilangan nilainya. Pancasila tetap merupakan dasar dan prasyarat bagi kesatuan bangsa dan negara Indonesia.

Dalam konteks kelahirannya, Pancasila merupakan konsensus politik. Pancasila lahir untuk mengatasi konflik, dan keberadaannya adalah untuk memecahkan masalah-masalah yang dihadapi bangsa. Pancasila juga merupakan jawaban atas pertanyaan yang muncul dalam sidang BPUPKI - - apakah yang menjadi dasar dari Indonesia merdeka? Dalam sidang itu Pancasila disepakati sebagai prinsip atau

norma dasar untuk mendirikan dan kemudian membangun negara dan bangsa Indonesia. Pancasila merupakan pilihan prinsip politik terbaik pada waktu itu, dan diterima berdasarkan konsensus wakil-wakil dari hampir seluruh daerah dan golongan. Mereka yang menjadi anggota BPUPKI adalah orang-orang intelektual yang memiliki komitmen tinggi untuk mendirikan Indonesia merdeka. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa kadar konsensus yang dicapai sangat tinggi.

Sebagaimana tercatat dalam perjalanan sejarah pergerakan kebangsaan, bahwa meski Islam memainkan peran penting dalam proses integrasi nasional, tetapi dalam perkembangannya kemudian akar ideologis dari semangat anti-imperialisme berkembang dan terkristalisasi menjadi tiga elemen dasar, yaitu Islam, nasionalisme dan marxisme/sosialisme.²³ Pembela Islam ideologis bercita-cita bagi terwujudnya Indonesia menjadi negara yang berdasarkan Islam, dan pada saat yang sama pembela nasionalisme dan sosialisme berharap posisi yang sama bagi ideologi mereka. Dalam dialektika dan perdebatan selanjutnya, peta antagonisme ini kemudian mengerucut menjadi pembela Islamisme dan sekulerisme. Kelompok Islam bersikukuh pada islamisme, sedangkan kedua kelompok lainnya berdiri di atas logika sekulerisme.

Dalam polarisasi yang demikian tidak mengherankan apabila menjelang dan sesudah Indonesia merdeka maka perdebatan fundamental tentang pilar-pilar kenegaraan dan kebangsaan, seperti dasar negara, juga didominasi oleh tema dan nafas islamisme dan sekularisme.²⁴ Semangat persatuan yang masih terasa, akhirnya membawa titik kesepakatan bersama untuk menerima Pancasila - - sebuah formula kompromi, sebagai dasar negara dan sekaligus sumber acuan legal. Maka, tanggal 18 Agustus 1945 oleh Badan Pekerja KNIP

²³ Robert van Neil, *The Emergence of the Modern Indonesia Elite*, The Hague and Bandung; W. van Hooft, 1960; A.K. Pringgodigdo, *Sejarah Pergerakan Rakyat Indonesia*, Jakarta: Pustaka Rakyat, 1950; Ruth Mc Vey, *The Comintern and the Rise of Indonesian Communism*, Ithaca: 1961, Cornell University.

²⁴ Lihat, Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*, Jakarta: 1998, Paramadina.

(Komite Nasional Indonesia Pusat), UUD '45 di mana di dalamnya Pancasila merupakan dasar negara, berlaku.

Pancasila juga merupakan jalan tengah dari berbagai posisi ekstrim 'ideologi negara' pada masa itu, dan oleh karenanya tidak merupakan posisi yang sangat tegas di satu sisi, sehingga membuka berbagai tafsir. Di sisi lain, Pancasila menolak berbagai posisi ekstrim. Oleh karena Pancasila merupakan konsensus politik bangsa Indonesia, sebagai asas mendirikan negara Indonesia, maka mengganti Pancasila berarti membubarkan negara Indonesia.²⁵

Dalam konteks peranan politik, Pancasila merupakan politik pemersatuan. Bangsa Indonesia terdiri atas berbagai kelompok etnik, agama, kebudayaan, bahasa, dan juga pandangan hidup. Sila "Persatuan Indonesia" menunjukkan, nasionalisme Indonesia adalah nasionalisme politik, bukan nasionalisme kultural, bukan pula nasionalisme etnik. Oleh karena pembangunan bangsa yang utama, yang akan menciptakan rasa persatuan dan membentuk identitas adalah pemenuhan dan perlindungan atas status masing-masing sebagai warga negara, pemenuhan dan perlindungan akan hak-hak asasinya sebagai manusia, maka pengembangan rasa nasionalisme harus disertai pula dengan sosialisasi melalui pendidikan, pengembangan kesadaran historis dan ingatan kolektif. Hanya melalui pemenuhan hak-hak asasi dan hak-hak kewarganegaraan orang merasakan relevansinya menjadi warga bangsa. Pemaksaan ideologis melalui kekerasan tidak akan menumbuhkan nasionalisme Indonesia.

Dalam konteks dialektika, Pancasila merupakan politik pengakuan dan perbedaan. Pancasila mengandung dialektika antara prinsip universalitas dan partikularitas. Sila pertama "Ketuhanan Yang Maha Esa" mengandung dua prinsip itu sekaligus yaitu, kebebasan beragama dan berkepercayaan merupakan perwujudan prinsip universal, pengakuan adanya pluralisme agama dan kepercayaan

²⁵ Onghokham dalam Simposium di Universitas Indonesia mengatakan: "... kami ingin menegaskan bahwa Pancasila adalah asas-asas persetujuan mendirikan negara baru, yang dapat disamakan dengan dokumen-dokumen penting negara lain seperti *Magna Carta* di Inggris, juga dokumen *Droit de l'home* dalam revolusi Perancis. Bila prinsip-prinsip yang terkandung dalam kontrak sosial itu dilanggar, maka pada dasarnya terjadi pembubaran negara. Begitu pula sebenarnya dengan perubahan-perubahan terhadap Pancasila mensyaratkan pembubaran negara lebih dahulu." (Lihat, *Restorasi Pancasila*, 2006: 111).

merupakan perwujudan prinsip partikularis. Dengan menggunakan kata "Ketuhanan Yang Maha Esa" merupakan abstraksi dari berbagai agama dan kepercayaan, yang pada dasarnya pula memuat pengakuan akan eksistensi berbagai agama dan kepercayaan.

Sila "Kemanusiaan yang Adil dan Beradab" memuat prinsip pengakuan akan keunikan, keberagaman nilai, dan pandangan hidup. Dalam hal ini terkandung tuntutan pengakuan akan perlindungan hak-hak dasar individu sebagai manusia, dan pengakuan akan kebutuhan khusus individu. Prinsip demokrasi yang dirumuskan dalam sila "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan", memberikan arahan tentang hak warga negara untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan atau dalam menentukan masyarakatnya. Demokrasi didasarkan pada kebebasan dan partisipasi yang sama dalam komunitas. Dalam demokrasi terjadi negosiasi berbagai kepentingan untuk pada akhirnya mencapai konsensus. Tetapi demokrasi ada batasnya, yaitu hak-hak asasi manusia, dan hak-hak asasi manusia tidak dapat di-voting. Dalam sila "Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia", dapat dipahami sebagai prinsip persamaan dan pemerataan (*equality* dan *equity*).

Dengan demikian, Pancasila tidak dapat dibenarkan jika dijadikan alat indoktrinasi. Sebagai sebuah konsensus dan ideologi, Pancasila harus ikut mewarnai, mempengaruhi, bahkan menyesuaikan diri dengan perkembangan masyarakat. Dan sebagai suatu nilai, Pancasila dapat dilihat dari berbagai aspek meliputi aspek kognitif, implementatif dan evaluatif. Untuk itu pada tataran kognitif, yaitu memperoleh pengetahuan melalui pengalaman sendiri, Pancasila dapat diterjemahkan menjadi sistem pengetahuan, dalam ilmu sosial, lalu diformulasikan dalam teks akademik sehingga bisa ditampilkan sebagai perspektif dalam kehidupan sosial. Dengan demikian, Pancasila akan hadir sebagai teori-teori yang secara terus-menerus memperoleh pengujian-pengujian.

Dalam perjalanan waktu, terjadi banyak penyimpangan. Pancasila sering diputarbalikkan fungsinya dan dipergunakan sebagai komoditas politik untuk mencari dan melanggengkan kekuasaan. Pancasila pernah menjadi bagian dari upaya indoktrinasi pemerintah terhadap

rakyat, yakni melalui model Penataran P4 (Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila) yang membungkam sikap kritis. Pancasila diredusir, disalahartikan dan disalahgunakan oleh pemerintahan Orde Baru. Pancasila digunakan untuk menghegemoni rakyat dan dijadikan sebagai alat untuk melanggengkan kemapanan (*status quo*). Jargon Bhineka Tunggal Ika dalam Pancasila pada masa Orde Baru lebih menonjolkan ketunggalan dari pada kebhinekaan yang ada. Penyalahgunaan Pancasila pada masa itu menyisakan ingatan buruk dalam masyarakat, dan hal itu berakibat pamor Pancasila di mata rakyat menurun.

Sejak pemerintahan Orde Baru tumbang, Pancasila nyaris luput dari perbincangan publik. Para elite politik pasca reformasi yang merasa dibesarkan pada masa-masa sulit pemerintahan otoritarianisme Orde Baru, apalagi sempat mengikuti gerakan melengserkan Soeharto pada 1998, cenderung menganggap Pancasila telah menjadi mainan rezim untuk melanggengkan kekuasaan otoriter. Pancasila terkesan terkoyak dan tercederai oleh anak bangsanya sendiri sehingga kekuatan motivatifnya untuk menyatukan keberagaman dalam arti luas berada pada titik nadir.

Ketika pemerintahan Orde Baru terpuruk, perubahan telah menggulirkan polemik termasuk terhadap Pancasila yang pada waktu itu menjadi legitimasi politik penguasa di samping wahana kontrol masyarakat ke sikap yang monolitik yang dibangun melalui penyelenggaraan penataran P4 dan penetapan Pancasila sebagai satu-satunya asas dalam hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Sebagaimana kita ketahui, pada 1980-an Soeharto memberlakukan asas tunggal Pancasila dengan hak interpretasi hanya ada pada pemerintah. Dengan ini Soeharto memiliki kesempatan “mengamankan” gerakan-gerakan, dan menciduk para tokohnya, yang dinilai membahayakan keberlangsungan kekuasaan Orde Baru dan diberi stigma anti Pancasila. Dengan Pancasila Soeharto mengekang gerakan-gerakan yang berbahaya bagi kekuasaannya.

Selama tiga dasa warsa lebih, Indonesia diatur oleh sistem pemerintahan yang sentralistik, otoritarian, mengedepankan pendekatan keamanan dan keseragaman, dan selalu curiga terhadap mencuatnya perbedaan. Akibatnya, kemampuan masyarakat untuk memecahkan

persoalan yang berbasis perbedaan secara terbuka, rasional dan damai menjadi sangat lemah. Pada saat yang sama, Pancasila dijadikan alat penguasa untuk melanggengkan kekuasaan yang kolusif, koruptif dan nepotik (KKN). Pancasila direduksi dengan dalih pembangunan nasional. Pelembagaan penanaman nilai Pancasila dengan silabus baku, formal-ekseklusif, yang mengakibatkan nilai-nilai Pancasila tidak mempribadi dalam sikap warga negara termasuk para pemimpin bangsa baik formal maupun nonformal. Di kalangan elite bangsa, tercipta pemimpin-pemimpin hipokrit, munafik. Aspirasi kelompok ditekan dengan pendekatan keamanan, di mana hal ini mengundang munculnya amarah masyarakat seperti yang terjadi saat krisis moneter tahun 1997/1998. Amarah tersebut memuncak menjadi kebrutalan rasial yang memilukan kelompok tertentu.

Belakangan ini tanpa harus menuding siapa dalangnya, banyak kalangan yang mencoba merongrong Pancasila. Ideologi bangsa itu kini dalam kondisi yang mengkhawatirkan. Kewibawaannya telah dikoyak oleh oknum yang juga mengatasnamakan rakyat dan bangsa. Faktor yang paling berat dalam konteks ini adalah fenomena keberagaman bangsa Indonesia, di mana fenomena pluralitas dan semangat pluralisme mengalami pasang surut, tidak stabil dan rentan provokasi.

Terbitnya sejumlah Peraturan Daerah (Perda) Syariat Islam yang tidak mengacu pada falsafah hidup bangsa, Pancasila dan UUD '45 dipertanyakan kembali.²⁶ Berbagai turunan peraturan pemerintah dan undang-undang itu disebabkan oleh pemahaman keagamaan yang salah kaprah, dan Perda-perda syariat menunjukkan umat Islam makin terjebak dalam sektarianisme.²⁷ Menurut Muhyiddin Arbusman,

²⁶ Terdapat puluhan Peraturan Daerah (Perda) yang mengatur pemberlakuan syariat Islam, antara lain di: Indramayu dengan Perda No. 7 Tahun 1999; Bengkulu dengan Perda No. 24 Tahun 2000, dan Instruksi No. 3 Tahun 2004; Solok dengan Perda No. 10 Tahun 2001 dan No. 6 Tahun 2002; Sumatera Barat dengan Perda No. 6 Tahun 2001, dan Instruksi Walikota Padang tgl. 7 Maret 2005; Bulukumba dengan Perda No. 4 Tahun 2003; Enrekang dengan Perda No. 6 Tahun 2005; Maros dengan Perda No. 15 Tahun 2005; dan daerah-daerah lainnya seperti Nusa Tenggara Barat, Takalar, Sinjai, Gowa, Banten, Tasikmalaya dan Cianjur. Juga ada penetapan yang secara langsung memberlakukan syariat Islam seperti: di Pamekasan dengan Surat Edaran Bupati No. 450 Tahun 2002. (Lihat, Ali Sobirin, "Melapangkan Jalan Pancasila," dalam buku *Membumikan Pancasila (Falsafah Negara dalam Keludupan Berbangsa)*, op.cit.

²⁷ *Ibid.*

Sekretaris Dewan Syuro PKB, berkembangnya fundamentalisme Islam menumbuhkan kegigihan menjadikan Islam sebagai satu-satunya alternatif, sehingga merupakan kendala besar bagi negara yang mayoritas muslim untuk mendorong ke arah kehidupan sosial politik yang demokratis. Demokrasi hanya dipandang sebagai alat untuk meraih kekuasaan, tetapi jika sudah berkuasa biasanya akan membuat keputusan-keputusan politik yang tidak menghargai eksistensi kelompok lain. Dan menurut Muhyiddin Arubusman, munculnya Perda-perda Syariat Islam di beberapa kabupaten itu merupakan contoh paling aktual.²⁸

Kondisi negeri yang memprihatinkan ini bisa juga dipengaruhi oleh persepsi yang berkembang mengenai makna "sesama". Ada yang melihat sesama adalah dalam pengertian orang-orang dari etnis yang

²⁸ Muhyiddin Arubusman, "Gerakan Fundamentalisme Islam: Dari Bawah Tanah Sampai Perjuangan Politik Formal," dalam buku *Terorisme di Tengah Arus Global Demokrasi*, Editor: Syahdatul Kahfi, Jakarta: 2006, SPECTRUM. Dalam tulisan tersebut dikemukakan, bahwa terorisme yang dibungkus dengan kesadaran kosmis sebagai jihad, dijadikan alat untuk mencapai tujuan politik dengan dalih patriotisme dan spirit keagamaan. Dengan cara pandang demikian maka artikulasi politik yang santun, yang mendahulukan dialog, negosiasi dan kompromi tidak lagi mendapatkan tempat. Hal yang sama juga terjadi di mana nyawa manusia, *human dignity*, diabaikan sama sekali bahkan telah menjadi tumbal demi menuntut kemauan politiknya. Dalam tataran geopolitik global, umat Islam berada dalam posisi yang tidak menguntungkan baik secara politik maupun ekonomi. Di berbagai negara, eksistensi kelompok Islam secara politik sering kali ditekan oleh rezim politik yang berkuasa, sementara itu kekayaan alam, minyak mereka dieksploitasi oleh jaringan MNC (*Multi National Corporation*). Kenyataan ini membuat mereka berefleksi terhadap kejayaan Islam yang pernah mereka raih beberapa abad yang lalu, dan sampai pada kesimpulan bahwa umat Islam mundur karena meninggalkan ajaran yang telah digariskan oleh Allah SWT, dan oleh karenanya harus diperjuangkan kembali dengan menegakkan *syari'at* Allah, bukan ajaran sekuler yang merupakan produk manusia. Bagi mereka, demokrasi adalah sistem pemerintahan yang tidak stabil karena landasannya berangkat dari pergulatan empiris pemikiran manusia yang sekuler. Sebaliknya, sistem pemerintahan yang ditawarkan oleh Allah (Islam) akan lebih menjamin stabilitas. Atas dasar keyakinan dan ajaran itu, maka *syari'at* Allah merupakan satu-satunya kedaulatan dan otoritas, sehingga semua gagasan pemikiran yang bertentangan harus ditolak atau bahkan dihancurkan bukan hanya pada level pemikiran tetapi juga terhadap mereka yang menerapkan. Untuk menegaskan pandangannya tersebut, Muhyiddin Arubusman juga setuju terhadap ungkapan Yusril Ihza Mahendra dalam bukunya berjudul *Modernisme dan Fundamentalisme dalam Politik Islam*, Jakarta: 1999, Paramadina, hlm. 6, bahwa karena kegigihannya dalam memperjuangkan gagasan yang cenderung tidak mempertimbangkan realitas, situasi sosial, budaya dan tradisi, gerakan pemikiran ini oleh banyak kalangan dipandang sebagai anti-intelektual dan superfisial, dan berhaluan keras. Juga terhadap pandangan Bruce Lawrence, dalam buku *The Defender of God; The Fundamentalist Revolt Against the Modern Age*, London and New York: 1990, I.B. Tauris, hlm. 27 yang menyatakan bahwa mereka ingin menegaskan otoritas keagamaan sebagai holistik dan mutlak tanpa memberikan penghargaan kepada kritisisme ataupun pemikiran reduktif. (Disarikan dari hlm. 3 s/d 9).

sama, ada yang mempersepsikan sebagai orang-orang yang menganut agama yang sama, ada pula yang berpandangan bahwa sesama adalah sesama manusia siapa pun mereka. Persepsi yang berbeda-beda inilah yang kemudian mendorong terjadinya konflik. Orang yang tidak seetnis, tidak seagama, tidak segolongan dipandang sebagai bukan sesama sehingga sah untuk dimusuhi, dibenci, dianiaya dan lain sebagainya. Pengertian "Indonesia" yang seharusnya menjadi perekat yang berada di atas berbagai fanatisme sempit itu justru diabaikan. Meskipun setelah reformasi bergulir, gaya primordialisme politik baik mengenai agama maupun suku hampir tidak ada, di mana setiap orang dari golongan atau partai mana pun bisa berkoalisi, meskipun pragmatis sifatnya, dengan siapa pun asal satu kepentingan. Koalisi terwujud meskipun cenderung berorientasi sesaat.

Pancasila juga dihadapkan pada permasalahan globalisasi yang melanda ke pelosok dunia dan telah mampu mengubah tatanan sosial dan pandangan hidup negara-negara sedang berkembang. Globalisasi yang dapat dipahami sebagai proses menduniannya "sesuatu" berupa kapital, ilmu, teknologi, nilai dan moral manusia yang dimiliki oleh negara-negara kapitalis beroperasi ke seluruh dunia seakan-akan tanpa hambatan. Bahkan sebagian besar negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, mengharapkan kehadirannya karena dianggap sebagai dewa penolong yang bisa mengentaskan kemiskinan rakyat.

Tidak semua ahli pikir menyatakan globalisasi sebagai neokolonialisme atau penjajahan baru terhadap seluruh aspek kehidupan manusia mulai dari kehidupan ekonomi sampai dengan moral. Ada pula ahli pikir yang memandang bahwa globalisasi merupakan dewa kemakmuran, meskipun hal itu didapat melalui utang luar negeri yang digunakan sebagai modal pembangunan. Tetapi kenyataan yang nampak dewasa ini adalah, adanya krisis moral akibat dari globalisasi yang bagi bangsa Indonesia berarti tergerogotinya nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila. Manusia tergiring menjadi makhluk ekonomi yang bersifat *homo homini lupus* dan *homo economicus* – manusia serigala bagi yang lainnya, dan manusia hanya berfikir untung rugi saja. Nilai sosial yang berciri solidaritas, kebersamaan, kejujuran dan Ketuhanan berubah menjadi nilai baru yang bercirikan ekonomis dan untung-rugi. Manusia menjadi terasing terhadap dirinya sendiri,

masyarakatnya, negaranya, dan kehidupan spiritualnya. Manusia direduksi menjadi salah satu unsur ekonomi, yaitu hanya menjadi salah satu faktor produksi. Harga diri manusia telah tenggelam dalam dimensi uang. Kedudukan sosialnya telah didominasi oleh segelintir orang yang memiliki kapital. Akibatnya, moral manusia yaitu hidup berdampingan secara damai, saling mencintai sesamanya, berubah menjadi hidup bersaing dan saling memangsa guna mendapatkan sumber daya ekonomi.

Dalam krisis demikian, kehadiran Pancasila merupakan sebuah dambaan. Sebab dengan Pancasila manusia bisa kembali ke jatidirinya, yaitu manusia harus ditempatkan sebagai makhluk tertinggi ciptaan Tuhan untuk menjadi pengelola dunia. Perluasan kapital global milik negara-negara kapitalis harus tunduk pada kodrat manusia sebagai makhluk tertinggi ciptaan Tuhan. Oleh karena itu dengan berpaling kembali ke Pancasila, diharapkan para penguasa politik, para pengusaha, para ilmuwan dan para politikus bekerja bahu-membahu mewaspadaai gerak kapitalis global agar tidak menjadi raksasa yang menghancurkan harkat dan martabat manusia Indonesia.

PENUTUP

Secara ringkas dapat dikatakan, masalah yang dihadapi sehubungan dengan Pancasila adalah kenyataan bahwa Pancasila sering digunakan sebagai slogan belaka, alat pembenaran tindakan-tindakan tertentu, sebagai jimat yang ampuh untuk menyelesaikan segala hal, sebagai dogma keramat yang harus diwariskan dengan indoktrinasi, sebagai suatu realitas yang sudah jadi. Kalau kita terbiasa memperlakukan Pancasila hanya sebagai slogan belaka, tanpa menghubungkannya dengan program-program konkret dalam rangka memperjuangkan asas-asas yang terkandung di dalamnya, terutama dengan mengarahkan perhatian terhadap problem-problem nyata yang dihadapi oleh masyarakat, misalnya perihal kepincangan dalam pembangunan politik, jurang perbedaan antara si kaya dan si miskin, dan banyak lagi yang lain, maka ideologi Pancasila terancam menjadi kosong.

Hegemoni kekuasaan memunculkan gugatan. Sebenarnya yang dipersalahkan bukan Pancasila, melainkan klaim monopoli penguasa atas Pancasila. Jika mencermati keberadaan Pancasila dalam kehidupan politik, yang telah mengalami perubahan konstitusional dan pergantian rezim kekuasaan, Pancasila selalu dipertahankan. Hal itu memperlihatkan bahwa Pancasila mengandung kenyataan yang hidup dan tumbuh dalam sanubari orang per-orang dalam masyarakat, sehingga Pancasila selalu dipertahankan oleh rakyat Indonesia. Pancasila merupakan kristalisasi dari intisari perjuangan kemerdekaan nasional. Ide-ide yang terkandung dalam Pancasila, yaitu ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, permusyawaratan, dan keadilan sosial sebetulnya bukanlah ide-ide yang sudah selesai. Setiap zaman selalu saja memunculkan mana yang lebih didahulukan dan mana yang dikebelakangkan terutama ketika krisis melanda. Ide kemanusiaan dan keadilan sosial bisa saja jauh lebih relevan ketika timbul krisis ekonomi.

Ketika terjadi peristiwa, misalnya munculnya kekerasan berbasis terorisme di Indonesia yang membawa-bawa nama agama (Islam), tidak tepat dilawan dengan wacana agama. Sebagaimana diungkapkan oleh A. Khoirul Anam, bahwa Pancasila dibutuhkan karena terorisme tidak hanya berkaitan dengan pemahaman agama yang salah, namun sekaligus juga keinginan kembali untuk mendirikan negara Islam klasik, dan yang lebih penting lagi terkait dengan tatanan politik dan ekonomi dunia. Demikian pula, selain terorisme adalah munculnya sekte-sekte baru, semestinya dapat diselesaikan dengan Pancasila yang menghormati kebebasan beragama dan menjalankan kepercayaan masing-masing.²⁹

Demikian pula sebagaimana diungkapkan oleh Siti Musdah Mulia, bahwa berkaitan dengan munculnya Perda-perda yang menggelembungkan untuk keadilan Pancasila semakin dibutuhkan sebagai landasan kehidupan bernegara dan berbangsa. Namun, sampai saat ini masih ada kelompok yang tak henti-hentinya mempersalahkan Pan-

²⁹ A. Khoirul Anam, "Kembali kepada Pancasila," *Membumikan Pancasila (Falsafah Negara dalam Kehidupan Berbangsa)*, op.cit.

casila sebagai ideologi, dan ingin menggantikannya dengan ideologi lain.³⁰

Ketika Pancasila kurang disadari menjadi nurani hidup berbangsa, telah membuat bangsa ini berkembang tanpa arah, bahkan cenderung menjadi republik yang tuna-adab. Bahkan, ketika Pancasila dijadikan sebagai alat kekuasaan, kita melihat betapa Pancasila sebagai nurani mengalami kesesatan. Pancasila menjadi alat untuk memukul, menghabisi lawan-lawan politik sebuah rezim. Di sisi lain, yakni tumbuhnya dampak negatif, yaitu bangsa ini terpecah ke dalam dua kubu: Di satu kubu mereka yang ingin mempertahankan dan mengoptimalkan kembali Pancasila demi membangun kehidupan bernegara dan berbangsa, di kubu lain mereka ingin mengaburkan dan menguburkan Pancasila untuk menggantikannya dengan ideologi politik lain.

Pancasila yang sesungguhnya merupakan kompromi bangsa Indonesia untuk bersatu dalam keberagaman. Karena posisinya yang demikian itu maka Pancasila wajib dipertahankan. Bila tidak, maka bangunan NKRI bisa rapuh. Termasuk juga untuk menghadapi gelombang globalisasi. Keberadaan Pancasila menjadi penting karena: *Pertama*, oleh karena peranannya sebagai falsafah dan ideologi bangsa. Sebagai bangsa yang merdeka dan berdaulat, maka falsafah dan ideologi merupakan salah satu syarat yang harus dimiliki. *Kedua*, Pancasila merupakan kompromi agung bangsa melalui para tokoh bangsanya. Mereka sebagai *founding fathers* bangsa telah berjuang merebut kemerdekaan dari penjajah untuk kemudian melahirkan negara yang merdeka. *Ketiga*, Pancasila merupakan pemersatu bangsa. Pancasila telah menyatukan bangsa Indonesia yang terdiri dari ribuan pulau, suku bangsa, bahasa dan agama. Untuk itulah maka posisi Pancasila sebagai pemersatu bangsa harus dipertahankan.

³⁰ Menurut Siti Musdah Mulia, Profesor riset bidang Lektur Agama dan Sekjen ICRP (*Indonesian Conference on Religion and Peace*), munculnya banyak Peraturan Daerah (Perda) tanpa suatu proses *public hearing* berbahaya dalam rangka membangun politik bangsa Indonesia ke depan. Politik harus dikembalikan kepada hakekatnya yakni untuk membangun kesejahteraan publik dan demokrasi. Menurutnya, dalam sebuah negara demokrasi sangat diharapkan tidak ada seorang pun atau suatu kelompok pun yang memiliki kekuasaan berlebih. Maka pemerintah harus tegas, jangan lemah dalam menegakkan supremasi hukum (Lihat, "Menggagas Politik Indonesia Berdasarkan Pancasila: Menggugat Politisasi Agama," dalam *Jurnal Iman Ilmu Budaya*, Tahun VI, Nomor 15, Januari-April 2007, hlm. 50).

Pancasila sebagai ideologi bangsa harus dijaga dan dikembalikan lagi wibawanya sehingga dihormati oleh seluruh elemen masyarakat. Upaya itu dapat berupa antara lain: *Pertama*, sosialisasi terhadap urgensi Pancasila. Sosialisasi ini perlu karena Pancasila sebagai falsafah dan ideologi bangsa sampai saat ini hanya sebatas di dunia akademik, yaitu di sekolah dan perguruan tinggi. Pancasila menjadi wacana yang tidak semua rakyat mengetahui fungsi dan urgensinya. Meskipun sosialisasi ini sudah dilakukan oleh beberapa kelompok, namun masih terbatas dan cenderung elitis. Sedangkan di ranah akar rumput pemahaman mereka sangat kurang. Oleh karena itu kepada mereka perlu juga mendapat pencerahan berkaitan dengan Pancasila sebagai falsafah hidup berbangsa dan bernegara di Indonesia. *Kedua*, tidak memolitisasi Pancasila, melainkan menempatkannya pada posisi yang seharusnya. Jauhkan Pancasila dari kepentingan politis untuk meraih dan melanggengkan kekuasaan, apalagi untuk menghegemoni rakyat. *Ketiga*, perlu dibentuk Forum Penyelamatan Pancasila di mana forum ini bisa diisi oleh tokoh masyarakat, cendekiawan, politisi, dan pihak lain yang berkomitmen terhadap penegakan Pancasila. *Keempat*, perlu bersatunya tokoh bangsa demi penyelamatan Pancasila.

Di era yang lalu Pancasila menjadi ideologi tertutup dan dipakai untuk kepentingan kelompok penguasa, bukan untuk kepentingan dan kemaslahatan publik. Karena itu kini waktunya untuk melakukan pemaknaan ulang terhadap Pancasila, yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat madani dan demokrasi. Upaya itu antara lain berupa: *Pertama*, memperluas kajian Pancasila pada tema-tema kontemporer, seperti demokrasi, hak asasi manusia, *civil society* dan *good governance*; *kedua*, membangun basis rasionalisme dan penelitian mendalam terhadap gagasan politik Indonesia berdasarkan Pancasila³¹; *ketiga*, mentradisikan dialog interaktif dan konstruktif di antara berbagai elemen bangsa sehingga terbangun kesamaan visi dalam melihat

³¹ Wujud politik Indonesia berasarkan Pancasila tergambarkan sebagai berikut: *Pertama*, yakni politik yang menjadikan demokrasi sebagai pilar utama; *kedua*, politik harus berorientasi pada kemaslahatan, bukan pada kekuasaan. Politik harus dibangun berdasarkan Pancasila, berdasarkan kemanusiaan yang adil dan beradab; *ketiga*, seluruh elemen masyarakat harus dilibatkan dalam seluruh proses politik, sebab setiap warga tanpa kecuali memiliki hak yang sama di hadapan hukum dan keadilan.

Indonesia ke depan. Model indoktrinasi hanya akan membungkam sikap kritis; dan *keempat*, Pancasila perlu hadir dalam bentuk yang lebih ilmiah, melalui dialog-dialog yang lebih akademis, terutama dalam bentuk menggali lagi pemikiran-pemikiran keindonesiaan yang berkembang pada banyak suku bangsa termasuk masyarakat adat yang betul-betul masih hidup. Sehingga Pancasila bukanlah doktrin yang diwariskan melainkan terus-menerus mengalami penggalan.

Faktor yang cukup berat dalam konteks ini adalah fenomena keberagaman bangsa Indonesia, di mana fenomena pluralitas dan semangat pluralisme, mengalami pasang surut, tidak stabil, dan rentan terhadap provokasi. Untuk jangka panjang, kebhinekaan dan ketunggalikaan diyakini dapat dibangun dalam bingkai semangat pluralisme melalui sistem pendidikan multikultural. Menyikapi perbedaan budaya yang ada, paling tidak terdapat tiga kelompok yang menyikapi perbedaan identitas berkaitan dengan munculnya konflik yang seringkali muncul, yaitu: *Pertama*, pandangan primordialis, yang menganggap perbedaan-perbedaan yang berasal dari genetika seperti suku, ras (dan juga agama) merupakan sumber utama lahirnya benturan-benturan kepentingan etnis maupun agama; *kedua*, pandangan kaum instrumentalis, yang menganggap suku, agama dan identitas yang lain dianggap sebagai alat yang digunakan individu atau kelompok untuk mengejar tujuan yang lebih besar, baik dalam bentuk materiil maupun non-materiil; *ketiga*, pandangan kaum konstruktivis, yang beranggapan bahwa identitas kelompok tidak bersifat kaku, sebagaimana yang dibayangkan kaum primordialis. Bagi kelompok ini, etnisitas dapat diolah sebagai relasi pergaulan sosial. Etnisitas merupakan sumber kekayaan hakiki yang dimiliki manusia untuk saling mengenal dan memperkaya budaya. Menurut pandangan ini, persamaan adalah anugerah dan perbedaan adalah berkah.

Di masa pemerintahan Orde Baru, kebhinekakan dalam ketunggalikaan dipayungi oleh Pancasila beserta butir-butir nilai yang harus ditanamkan melalui Pendidikan Moral Pancasila (PMP) di sekolah dan juga disebarluaskan melalui berbagai kegiatan penataran. Pola ini di satu sisi menciptakan kehidupan yang toleran antar kelompok, tetapi di sisi lain menekan ciri khusus yang dimiliki masing-masing kelompok. Hal ini berakibat kedamaian dan ketenteraman hidup berdampingan

yang ada sekedar sebagai kerukunan semu. Pluralisme pun tidak lebih dari sekedar simbol-simbol sosial belaka. Padahal mestinya, pluralisme harus dibalut dengan kesadaran mengedepankan nilai-nilai kemanusiaan yang mempribadi. Itu bisa dilakukan jika masing-masing saling memberi kebebasan terhadap hak-hak khususnya. Atau, tidak ada egoisme serta tidak ada yang merasa paling benar atau paling baik, apa pun argumentasinya. Sebagai kerangka acuan nilai dan kerja seiring dengan pasang surut komitmen nilai, Pancasila tetap dirujuk sebagai standar komitmen bersama yang inklusif yaitu, dimaknai sesuai dengan konteks politik dan pendulum dominan dari nuansa dinamis.

Salah satu yang perlu diperhatikan dalam rangka membangun pluralitas adalah peran guru agama dan buku-buku agama. Untuk itu perlu digagas suatu pendidikan agama yang tidak berorientasi pada sorga dan neraka melainkan pada pembentukan kepribadian, kemanusiaan, dan kesejahteraan umum. Upaya-upaya reinterpretasi pun perlu dilakukan terhadap ajaran agama. Perlu ada pandangan yang kritis dan rasional terhadap ajaran agama, yang menurut Siti Musdah Mulia perlu dilakukan pembongkaran terhadap ajaran-ajaran agama yang sudah mapan guna direinterpretasi, direkonstruksi ke arah pandangan-pandangan yang humanis.³²

Pendidikan budi pekerti pada hakekatnya merupakan upaya mengatasi ketimpangan pendidikan agar mampu menghasilkan kepribadian yang utuh dengan dilandasi oleh nilai-nilai fundamental yang kuat. Budi pekerti merupakan aspek afektif dalam diri seseorang yang berlandaskan nilai-nilai sebagai rujukan berperilaku normatif. Dari itu pendidikan harus mengusahakan agar generasi muda mampu beradaptasi dengan tuntutan budaya dewasa ini, tanpa kehilangan jati diri nilai dasarnya. Keragaman suku, agama dan juga ras di Indonesia merupakan kenyataan yang tidak boleh dipandang sebagai sesuatu yang negatif, tetapi harus dipersepsi sebagai potensi dinamis yang harus dikembangkan menjadi satu kekuatan nasional secara utuh.

³² Lihat, Siti Musdah Mulia, *ibid*, hlm. 51.

KEPUSTAKAAN

- Anam, A. Khoirul. 2007. *"Kembali kepada Pancasila", Membumikan Pancasila (Falsafah Negara dalam Kehidupan Berbangsa)*, Jakarta, Gapuraja Media.
- Arubusman, Muhyiddin. 2006. *"Gerakan Fundamentalisme Islam: Dari Bawah Tanah Sampai Perjuangan Politik Formal", Membumikan Pancasila (Falsafah Negara dalam Kehidupan Berbangsa)*, Jakarta, Gapuraja Media.
- Effendy, Bahtiar. 1998. *Islam dan Negara, Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*, Jakarta, Paramadina.
- Hatta, Mohammad. 1985. *Pengertian Pancasila*, Jakarta, Idayu Pers.
- Jurnal Katalis*. 2008. Edisi Khusus.
- Keputusan Presiden RIS*, No. 48 Tanggal 31 Januari 1950.
- Lembaran Negara*, No. 56 Tahun 1950.
- Lembaran Negara Republik Indonesia*, No. 75, tahun 1959: "Keputusan Presiden RI No. 150 tahun 1959. Dekrit Presiden RI/Panglima Tertinggi Angkatan Perang tentang Kembali kepada Undang-undang Dasar 1945."
- Lev, Daniel S. 1966. *The Transition to Guided Democracy, Indonesia Politics 1957-1959*, (Cornel) Modern Indonesia Project, Cornel University.
- Dwi Woro R dan Hastho Bramantyo (Penterj.). 2009. *"Kakawin Sutasoma, Mpu Tantular"*, Jakarta, Komunitas Bambu.
- Mulia, Siti Musdah. 2007. "Menggagas Politik Indonesia Berdasarkan Pancasila: Menggugat Politisasi Agama", *Jurnal Iman Ilmu Budaya*, No. 15. Januari-April 2007.
- Munandar, Agus Aris. 2008. *Ibukota Majapahit, Masa Kejayaan dan Pencapaian*, Jakarta, Komunitas Bambu.

- Neil, Robert van .1960. *The Emergence of the Modern Indonesia Elite*, Bandung.
- Onghokham. 2006. dalam *Restorasi Pancasila*.
- Pranarka, AMW. 1985. *Sejarah Pemikiran tentang Pancasila*, Jakarta, CSIS.
- Pringgodigdo, A.K. 1950. *Sejarah Pergerakan Rakyat Indonesia*, Jakarta, Pustaka Rakyat.
- Sinar Harapan*, 31 Agustus 2009.
- Sobirin, Ali. 2007. "Melapangkan Jalan Pancasila", *Membumikan Pancasila (Falsafah Negara dalam Kehidupan Berbangsa)*, Jakarta, Gapuraja Media.
- Soeprapto. 2009. "Gagasan Dasar, Konsep, Prinsip dan Nilai Dasar Ideologi Nasional Pancasila", dipresentasikan dalam Seminar Nasional *Penguatan Penghayatan Ideologi Nasional Pancasila bagi Organisasi Kemasyarakatan*, di Jakarta.
- Sudharto & Rosidi (Ed.). 2007. *Membumikan Pancasila (Falsafah Negara dalam Kehidupan Berbangsa)*, Jakarta, Gapuraja Media.
- Tambahan Lembaran Negara*, No. 37 Tahun 1950.
- Vey, Ruth Mc. 1961. *The Communist and the Rise of Indonesian Communism*, Ithaca, Cornell University.
- Warman Adam, Asvi. 2007. "Betul, Soekarno Penggali Pancasila", *Membumikan Pancasila (Falsafah Negara dalam Kehidupan Berbangsa)*. Jakarta. Gapuraja Media.
- Yamin, Muh, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*.
- Yasni, Z. 1979. *Bung Hatta Menjawab*, Wawancara Dr. Mohammad Hatta dengan Dr. Z. Yasni, Jakarta, PT Gunung Agung.
- Yudo Husodo, Siswono. 2007. "Pancasila dan Keberlanjutan NKRI", *Membumikan Pancasila (Falsafah Negara dalam Kehidupan Berbangsa)*, Jakarta, Gapuraja Media.

PARA PENULIS

- ALEXANDRA RETNO WULAN.** Staf Peneliti Departemen Politik dan Hubungan Internasional, CSIS, Jakarta.
- ARIEF PRIYADI.** Staf Peneliti Departemen Politik dan Hubungan Internasional, CSIS, Jakarta.
- DJISMAN SIMANDJUNTAK.** Ketua Dewan Penyantun Yayasan CSIS, Jakarta.
- INDIRA HAPSARI.** Staf Peneliti Departemen Ekonomi, CSIS, Jakarta
- JUSUF WANANDI.** Wakil Ketua Dewan Penyantun Yayasan CSIS, Jakarta.
- LEPI T TARMIDI.** Guru Besar Emeritus, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- MUHAMMAD ASWAD.** Staf Pengajar Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi-Lembaga Administrasi Negara (STIA-LAN), Makassar.
- MOCHAMAD PASHA.** Staf Peneliti Departemen Ekonomi, CSIS, Jakarta.

SUBSCRIPTION FORM "JURNAL CSIS"

Name :
Company / Institution :
Delivery Address :
.....
.....
Postal Code :
Telephone :
Fax :
HandPhone :
Email :

Order

☐ The Indonesian Quarterly : Vol.38 No.1-4 Th.2010
☐ Analisis CSIS : Vol.39 No.1-4 Th.2010
☐ Bulletin Of Indonesian Economic Studies : Vol.46 No.1-3 Th.2010

Price

The Indonesian Quarterly : Rp. 160.000,- (1 year), per issue Rp. 50.000,-
Analisis CSIS : Rp. 160.000,- (1 year), per issue Rp. 50.000,-
Bulletin Of Indonesian Economic Studies : Rp. 145.000,- (1 year), per issue Rp. 60.000,-

Payment

Name : Centre for Strategic and International Studies
Bank : Bank Mandiri Cabang Kebon Sirih – Jakarta
Account Number : 121 – 000 – 4798 – 785 (IDR)

Please fax the bank proof payment to :

CSIS Publications Bureau: + 62. 021.53654607